

# VU Research Portal

## Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven

de Boer, J.

2010

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Boer, J. (2010). *Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven*. (STEM publicatie; No. 2010/3). Structurele Evaluatie Milieuwetgeving.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# **PRAKTIJKERVARINGEN MET HET BEGRIIP INRICHTING EN VISIES OP MOGELIJKE ALTERNATIEVEN**

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteur:

Dhr. dr. J. de Boer

m.m.v:

Mw. mr. M.N. Boeve

Dhr. mr. F.A.G. Groothuijse

STEM publicatie 2010/3

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

Juni 2010

ISBN: 978-90-8958-168-6

B02023/CE0/0D8/000040/dt



## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen
- 2010/2: Klimaatwetgeving in Nederland: Stand van zaken anno 2010

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Positie van het onderzoek	9
1.2 Doel en vraagstelling	10
1.3 Evaluatiemodel	11
1.4 Werkwijze	13
1.5 Opzet van het rapport	14
<b>2 Ervaringen met het begrip inrichting</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Bruikbaarheid in het algemeen	15
2.3 Knelpunten	16
2.3.1 Functie als drempel	17
2.3.2 Functie als ordenend principe	18
2.4 Problematische aspecten	21
2.5 Nog te verwachten knelpunten	22
2.6 Tot besluit	24
<b>3 Overwegingen bij de keuze van een aangrijpingspunt</b>	<b>25</b>
3.1 Inleiding	25
3.2 Voorkeuren	25
3.3 Overwegingen om het begrip inrichtingen te kiezen	26
3.4 Overwegingen om een alternatief te prefereren	27
3.5 Voorlopige balans	29
<b>4 Discussie in de workshop</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Eerste ronde	31
4.3 Tweede ronde	34
4.4 Afronding	36
<b>5 Conclusies</b>	<b>37</b>
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden en workshopdeelnemers	43
Bijlage 2 Vragenlijst	45
Bijlage 3 Samenvatting van het juridisch onderzoek	47
Bijlage 4 Literatuurlijst	51

## Colofon



## Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar praktijkervaringen met het begrip inrichting vanuit de invalshoek van zowel het bevoegd gezag als de drijver van een inrichting. Op basis van gestructureerde interviews en een workshop zijn antwoorden gegeven op een drietal onderzoeksvragen en een algemenere adviesvraag.

Een opvallende uitkomst van het onderzoek was dat de aard van de praktijkervaring een grote rol speelde bij de beleving van het begrip inrichting. In de gesprekken kwam een onderscheid naar voren tussen geïnterviewden die vooral op operationeel niveau bezig waren met de praktische toepassing van het inrichtingbegrip en geïnterviewden die ook ervaring hadden op strategisch niveau met belangenbehartiging of advisering over sturingsinstrumenten.

De operationeel gerichte geïnterviewden die, naar eigen zeggen, erop in waren gesteld het begrip inrichting zo netjes mogelijk toe te passen, vonden dit een lastig begrip, maar zeiden desgevraagd dat ze er over het algemeen wel mee uit de voeten kunnen. De meer strategisch gerichte geïnterviewden hadden kritiek, vooral op de functie van het inrichtingbegrip als ordenend principe. De ordening die het begrip inrichting aanbrengt (is er sprake van één inrichting), sluit volgens hen niet aan op datgene wat in de belevingswereld van bedrijven een samenhangend geheel vormt. De meeste problemen werden toegeschreven aan het aspect bindingen. Nadrukkelijk werd melding gemaakt van de ongewenste consequenties hiervan voor de toepassing van cumulatieregels, de IPPC-richtlijn, de BREFs, en de Europese emissiehandel.

Door de meer strategisch gerichte geïnterviewden werd voorts gesteld dat uit het Activiteitenbesluit veel meer winst voor bedrijven is te behalen door ervoor te zorgen dat de regulering van activiteiten wordt losgekoppeld van het begrip inrichting. Dit laatste werd ook logischer geacht vanuit het oogpunt van milieubescherming. Hierbij werden enkele punten genoemd die nader aandacht behoeven, zoals de bijdrage die het instrumentarium van de ruimtelijke ordening aan milieubescherming kan bieden in combinatie met het Activiteitenbesluit.

Vanwege de genoemde verschillen moet geconcludeerd worden dat er bij de geïnterviewden en de aanwezigen tijdens de workshop geen eenstemmigheid was over het aangrijpingspunt dat de voorkeur verdient. Wel was er een ontwikkeling in de discussie. Het waren vooral argumenten over spanningen met de Europese regelgeving en de economische realiteit die in de discussie als probleem werden erkend. Hoewel er in het begin van de workshop een zekere scepsis was over de noodzaak tot verandering, kwam er na verloop van tijd een beweging in de richting van het meer gebruiken van het IPPC-installatiebegrip en misschien ook het weghalen van een aantal elementen uit het inrichtingbegrip.



In het apart uitgebrachte juridisch onderzoek naar het inrichtingenbegrip is voor de op grond van de Wabo vergunningplichtige bedrijven een overgang naar het begrip installatie voorgesteld. Dat bleek in de context van de Wabo en de Europese regelgeving een goede keuze te zijn. Ook in de workshop was er steun voor deze optie.

Daarnaast is in het juridisch onderzoek het alternatief verkend om het begrip inrichting los te laten bij de regulering van niet-vergunningplichtige milieubelastende plaatsgebonden activiteiten. De onderzoekers concludeerden dat met het loslaten van het inrichtingenbegrip bij niet-vergunningplichtige activiteiten knelpunten met betrekking tot het begrip inrichting kunnen worden opgelost en dat er mogelijkheden ontstaan voor integratie van milieuregelgeving. In de Wm zou kunnen worden gekozen voor de milieubelastende activiteit als aangrijpingspunt. Voor deze keuze is nader onderzoek nodig naar mogelijkheden om de integrale beoordeling van samenhangende activiteiten te behouden, zonder de regeling te gecompliceerd te maken. Ten aanzien van deze optie was er in de workshop meer verschil van mening tussen degenen die het begrip inrichting wilden behouden en degenen die het de moeite waard vonden dit alternatief nader te onderzoeken.

## HOOFDSTUK

## 1 Inleiding

## 1.1

**POSITIE VAN HET ONDERZOEK**

Het begrip ‘inrichting’ is al heel lang het aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende plaatsgebonden (bedrijfs)activiteiten in de Wet milieubeheer (Wm) en zijn voorgangers. Als er bij bedrijvigheid sprake is van een inrichting in de zin van de Wm, dan vindt normering plaats via algemene regels of een vergunning (hfst 8 Wm). De juridische houdbaarheid en de uitvoerbaarheid van het begrip inrichting als aangrijpingspunt zijn in 2002 in opdracht van het ministerie van VROM geëvalueerd. De conclusie van die evaluatie was dat de reguleringsmogelijkheden met dit begrip “in het algemeen” niet tekort schieten<sup>1</sup>.

De laatste jaren hebben zich echter op Europees en nationaal niveau nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Op Europees niveau betreft dit ondermeer de richtlijn over emissiehandel (ETS) en de herziening van de IPPC-richtlijn (Richtlijnvoorstel industriële emissies). In deze richtlijnen wordt het begrip ‘activiteit’ en/of ‘installatie’ als aangrijpingspunt gehanteerd. Op nationaal niveau kunnen het Activiteitenbesluit en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden genoemd. Het Activiteitenbesluit stelt het begrip activiteit centraal. De Wabo hanteert het begrip ‘project’ als aangrijpingspunt. Op basis van deze ontwikkelingen kan het wenselijk zijn om het begrip inrichting als aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten te heroverwegen.

Met het oog op verdere discussies over het begrip inrichting zijn in het STEM-programma twee samenhangende onderzoeken uitgevoerd, één naar juridische aspecten en één naar praktijkervaringen. Het eerste onderzoek<sup>2</sup> had als doel in kaart te brengen in hoeverre het juridisch houdbaar en wenselijk is om het begrip inrichting als aangrijpingspunt voor het reguleren van plaatsgebonden milieubelastende activiteiten te blijven hanteren in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen. Er is ook nagegaan welke alternatieve aangrijpingspunten voor regulering, zoals activiteit, installatie en project, mede vanuit het Europeesrechtelijke perspectief, mogelijk of noodzakelijk zijn.

Het onderhavige onderzoek betreft de ervaringen in de praktijk met het begrip inrichting. Dit betreft de ervaringen van zowel het bevoegd gezag als de drijver

<sup>1</sup> Van 't Lam, Jurgens en Michiels (2002), p. 121.

<sup>2</sup> Boeve en Groothuijse (2009).

van de inrichting met zaken die zij als huidige en/of toekomstige knelpunten zien. Daarnaast is vanuit de praktijk de wenselijkheid onderzocht om de betekenis/inhoud van het begrip inrichting te wijzigen, dan wel het begrip inrichting te vervangen door een alternatief. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van een aantal vraaggesprekken en een afsluitende workshop, waarin ook de resultaten van het juridisch onderzoek zijn ingebracht. Tijdens de workshop werd een aantal geïnterviewden in de gelegenheid gesteld direct op elkaar te reageren en werd het forum van geraadpleegde personen uitgebreid met deskundigen op het gebied van handhaving en strafrecht.

## 1.2

### DOEL EN VRAAGSTELLING

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de praktijkervaringen van het bevoegd gezag en de drijver van de inrichting met het begrip inrichting. In het bijzonder gaat het erom de knelpunten te benoemen die zich in de praktijk met het begrip inrichting voordoen, en de in de praktijk gevoelde wenselijkheid vast te stellen om de betekenis/inhoud van het begrip inrichting te wijzigen, dan wel het begrip inrichting te vervangen door een alternatief.

Met dit doel heeft het onderzoek een ruimere strekking dan de eerder genoemde evaluatie die in 2002 werd uitgevoerd. Hoewel destijds volgens de onderzoekers in steeds breder wordende kring twijfel viel te beluisteren over het antwoord op de vraag of de inrichting wel het meest aantrekkelijke aanknopingspunt is voor de regulering van milieubelasting, was de door hen uitgevoerde evaluatie alleen gericht op het beoordelen van de toereikendheid van het inrichtingbegrip voor de regeringsmogelijkheden op basis van de jurisprudentie<sup>3</sup>.

Aansluitend op het doel van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren met het begrip inrichting?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het hanteren van het begrip inrichting ten opzichte van de alternatieve aangrijpingspunten (installatie en activiteit) of het aanpassen van het begrip inrichting?
- Welk aangrijpingspunt (het begrip inrichting, een aanpassing van het begrip inrichting of een alternatief aangrijpingspunt) zou vanuit de perceptie van het bevoegd gezag en de perceptie van de houder van de inrichting de voorkeur verdienen en waarom?

Deze onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in een vragenlijst die is gebruikt in de gesprekken met vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en de drijver van de inrichting. Vervolgens zijn de onderzoeksresultaten van dit onderzoek en die van het juridische onderzoek besproken tijdens een workshop. Deze stappen dienen ter beantwoording van de volgende, overkoepelende adviesvraag:

- Welk aangrijpingspunt verdient, gelet op de uitkomsten van het juridische onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek naar de beleving in de praktijk, de voorkeur?

<sup>3</sup> Van 't Lam, Jurgens en Michiels (2002), p. 7-8.

## 1.3

## EVALUATIEMODEL

Gelet op het doel en de vraagstelling van het onderzoek werd het evaluatiemodel afgestemd op de keuzesituatie die bij een mogelijke heroverweging van het begrip inrichting als aangrijpingspunt aan de orde komt. De heroverweging kan worden ingegeven door onvrede over huidige knelpunten of door nieuwe inzichten die verband houden met het Activiteitenbesluit, de Wabo, en ontwikkelingen in het Europese recht. Het huidige inrichtingbegrip zou in dat geval moeten worden afgewogen tegen een eventueel aangepast begrip en/of alternatieve aangrijpingspunten op basis van nader te bepalen evaluatiecriteria en randvoorwaarden. Of de heroverweging wenselijk is en welke overwegingen dan vooral van belang zijn, is aan de geïnterviewden.

Het evaluatiemodel is uitgewerkt in een vragenlijst die geschikt is voor individuele en groepsgesprekken. De opbouw van het gesprek is schematisch weergegeven in figuur 1. Uitgaande van de praktijkervaring van de geïnterviewden en rekening houdend met het beoogde functioneren van het begrip inrichting werd gevraagd naar het feitelijk functioneren ervan en in het bijzonder naar knelpunten die in de praktijk naar voren komen. Met het oog op de toekomst werd gevraagd naar mogelijkheden om deze knelpunten weg te nemen. Dat kan bijvoorbeeld door het begrip inrichting aan te passen of een alternatief aangrijpingspunt te hanteren. Vervolgens werd de geïnterviewden gevraagd de door hen genoemde punten te vertalen in algemenere evaluatiecriteria en eventuele randvoorwaarden voor een afweging van mogelijke aangrijpingspunten. Tot slot werd hun gevraagd de afweging te maken.

**Figuur 1** Schematisch overzicht van de opbouw van de vragenlijst



Omdat de evaluatie betrekking heeft op het toepassen van een begrip is bij het opzetten van de vragenlijst niet alleen gebruik gemaakt van juridische inzichten over het inrichtingbegrip, maar ook van algemenere inzichten uit de cognitiewetenschap<sup>4</sup> die van belang zijn bij het modelleren van juridische beoordelingen<sup>5</sup>. In algemene zin is een *begrip* een set van aspecten die samen voorkomen en die verschillende waarden kunnen aannemen, zoals de aard en omvang van bedrijvigheid. Een *aspect* is een kenmerk dat het grotere geheel van een begrip beschrijft. In een juridische context zijn de aspecten van de gebruikte begrippen deels te ontleen aan expliciete definities, zoals de definitie van het begrip inrichtingen in de Wm (zie box 1). De vragenlijst gaf op basis van de wet en de jurisprudentie een overzicht van aspecten die aan menselijke bedrijvigheid zijn te onderscheiden, en die bepalend zijn om vast te kunnen stellen of deze bedrijvigheid een inrichting is of niet.

In de vragenlijst werd voorts expliciet ingegaan op relaties tussen enerzijds het begrip inrichting en anderzijds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit, de voornemens om de reikwijdte van het Activiteitenbesluit in de toekomst verder uit te breiden, de komst van de Wabo, en ontwikkelingen in het Europese recht (richtlijn over emissiehandel en de IPPC-richtlijn). De tekst van de vragen staat in bijlage 2. Het was nadrukkelijk de bedoeling de geïnterviewden alle ruimte voor toelichtingen op de antwoorden te bieden. Ter oriëntatie konden zij gebruik maken van de hun toegezonden samenvatting van het juridisch onderzoek (bijlage 3)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Barsalou (1992), De Boer, Wardekker en Van der Sluijs (2010), Hoffmann. (2005), Lakoff (1987).

<sup>5</sup> Biezeveld (2002), Kralingen (1995).

<sup>6</sup> Boeve en Groothuijse (2009), p. 7-9.

**BOX 1. DE BEGRIPPEN INRICHTING EN INSTALLATIE*****Inrichting in de zin van de Wm***

Art. 1.1 lid 1 Wm: “Inrichting, elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.”

Art. 1.1 lid 3 Wm: “Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van inrichtingen aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.”

Art. 1.1 lid 4 Wm: “Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen. Daarbij worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot hetgeen in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder inrichting wordt verstaan.”

***IPPC-installatie (Publicatieblad van de Europese Unie, 27.4.2010)***

“Installatie: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.”

**1.4****WERKWIJZE**

De interviews zijn gehouden met personen die vanuit hun positie zicht hebben op deze materie en die specialismen hebben op het gebied van milieuvergunningen, Activiteitenbesluit, Wabo, IPPC of emissiehandel. In overleg met het ministerie van VROM werd aan de kant van het bevoegd gezag contact opgenomen met InfoMil, DCMR, de Nederlandse Emissieautoriteit, en IPO. Aan de kant van de drijvers van inrichtingen gebeurde dit met relevante (branche)organisaties (VNO-NCW, Koninklijke Metaalunie, ExxonMobil, LTO Noord Glaskracht) en een adviesbureau op dit terrein (LTO Noord Advies). De gesprekken vonden plaats in november en december 2009. In 7 sessies werden gesprekken gehouden met 16 personen (zie bijlage 1). Van de gesprekken werd een gedetailleerd verslag gemaakt, waarop de geïnterviewden met aanvullingen of correcties konden reageren.

Voor de workshop werd een aantal geïnterviewden uitgenodigd aangevuld met enkele andere deskundigen op het gebied van handhaving en strafrecht. De workshop vond plaats op 22 april 2010 en duurde een halve dag. Alle genodigden waren aanwezig, met uitzondering van de vertegenwoordiger van een milieuorganisatie die op het laatste moment verhinderd was. De lijst van deelnemers staat in bijlage 1.

Voor dit onderzoek was een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit medewerkers van het ministerie van VROM, directie Bestuurlijke en Juridische Zaken. De commissieleden waren mw. D. Albers, mw. N. Bouman en dhr. T. Lavrijsen. Daarnaast was er een klankbordgroep, bestaande uit medewerkers van

de directie Bestuurlijke en Juridische Zaken en andere medewerkers van het ministerie.

## 1.5

### **OPZET VAN HET RAPPORT**

Hoofdstuk 2 beschrijft de ervaringen met het begrip inrichting. Aan de orde komen de algemene bruikbaarheid van het begrip, aangevuld met praktijkvoorbeelden van eventuele knelpunten, en specificaties van activiteiten en aspecten van het inrichtingbegrip die het meest tot problemen leiden.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op overwegingen bij de keuze van een aangrijpingspunt. Dit betreft antwoorden op vragen naar mogelijkheden ter verbetering van eventuele knelpunten, naar voor- en nadelen van alternatieven, zoals installatie en activiteit, naar algemenere evaluatiecriteria die van belang zijn bij een afweging, en naar een eventuele voorkeur.

Hoofdstuk 4 bevat de rapportage over de workshop. Alle deelnemers kregen ruimte voor het verhelderen van argumenten voor en tegen eventuele aanpassing van het begrip inrichting. In twee ronden wordt een samenvattend verslag van de discussie gegeven dat dicht bij de gesproken tekst blijft.

In hoofdstuk 5 worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gepresenteerd.

## HOOFDSTUK

# 2 Ervaringen met het begrip inrichting

## 2.1

**INLEIDING**

Over de ervaringen met het inrichtingbegrip zijn zowel algemene als meer toegespitste vragen gesteld. Hiermee werd beoogd een genuanceerd inzicht te krijgen in de algemene bruikbaarheid van het begrip, aangevuld met praktijkvoorbeelden van eventuele knelpunten, en specificaties van activiteiten en aspecten van het inrichtingbegrip die het meest tot problemen leiden.

Een punt vooraf betreft de invalshoek en karakterisering van de ervaring. Alle geïnterviewden hadden ervaring op operationeel niveau met de praktische toepassing van het inrichtingbegrip. Desgevraagd (vraag 3, zie bijlage 2) bleek dat een deel van hen ook ervaring had op strategisch niveau met belangenbehartiging of advisering over sturingsinstrumenten. In combinatie met hun functionele invalshoek levert dat een gevarieerd beeld op (tabel 1). De ordening van tabel 1 zal bij de presentatie van de resultaten als analysemodel worden gehanteerd.

**Tabel 1 Geïnterviewden gekarakteriseerd naar invalshoek en ervaring**

Karakterisering van ervaring	Functionele invalshoek	
	Bevoegd gezag	Drijvers van inrichtingen
Vooral op operationeel niveau	- Geïnterviewden DCMR - Geïnterviewden IPO - Geïnterviewde NEa	- Geïnterviewde LTO Noord advies (deel GIBO groep)
Ook op strategisch niveau	- Geïnterviewden InfoMil	- Geïnterviewden groep bedrijfsleven algemeen - Geïnterviewde LTO Noord Glaskracht

## 2.2

**BRUIKBAARHEID IN HET ALGEMEEN**

De vraag of men in de praktijk met het begrip inrichting uit de voeten kan, werd uiteenlopend beantwoord. Het typerende verschil was dat de geïnterviewden die vooral op operationeel niveau met het begrip werkten grotendeels instemmende antwoorden gaven, maar dat de strategisch gerichte geïnterviewden negatieve punten naar voren haalden (tabel 2).



Tabel 2 Reacties op vraag 4:  
Kan men met het begrip  
inrichting uit de voeten?

Karakterisering van ervaring	Functionele invalshoek	
	Bevoegd gezag	Drijvers van inrichtingen
Vooraf op operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meestal wel, het heeft zich in de loop der jaren bewezen.</li> <li>- In 95% van de gevallen zonder meer.</li> <li>- Het begrip is lastig, maar een grijs gebied is er altijd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor 90%, begrip heeft veel voordelen voor adviespraktijk.</li> </ul>
Ook op strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak wel, maar er zijn veel grensgevallen en er is veel aanleiding tot discussie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nee, het begrip is onduidelijk en vergroot regeldruk.</li> <li>- Nee, niet altijd, het is lastig vanwege de bindingen.</li> </ul>

Alle geïnterviewden waren overigens van mening dat er zuiver getalsmatig gezien, rekening houdend met zo'n 400.000 inrichtingen in Nederland, in veel gevallen geen problemen bestaan. De operationeel gerichte geïnterviewden wezen wel op uitvoeringsproblemen die discussies oproepen over de vraag of iets een inrichting is en wat bij wat hoort (ketelhuis, parkeerplaats e.d.). Dat er een grijs gebied is, werd door een geïnterviewde meer toegeschreven aan de manier waarop ondernemers werken dan aan het begrip inrichting. Voorts gaf een geïnterviewde aan dat hij tot de conclusie was gekomen dat het begrip inrichting veel voordelen heeft voor de adviespraktijk, omdat het duidelijkheid biedt en ("anders dan de Natuurbeschermingswet") gericht is op het bedrijf.

De meer strategisch gerichte geïnterviewden wezen enerzijds op de vele grensgevallen en lacunes die ontstaan bij activiteiten die lastig in het juridisch begrip zijn in te passen, zoals het gebruik van een mesthoop of een buisleiding. Anderzijds brachten ze problemen naar voren die zij als knelpunt zagen en die in de volgende paragraaf worden besproken.

## 2.3

### KNELPUNTEN

Op de expliciete vraag naar knelpunten maakten de geïnterviewden in hun antwoorden een onderscheid tussen, wat ze noemden, uitvoeringsproblemen of grensgevallen die juridisch gezien bijzonder zijn, en de, veel zwaarder geachte, echte knelpunten. Degenen die niet van echte knelpunten wilden spreken, beschreven situaties die weliswaar discussie hadden opgeroepen, maar waarvoor uiteindelijk toch een praktische oplossing was gevonden. In dit verband werd vanuit de drijvers van inrichtingen opgemerkt dat men in de praktijk altijd leert omgaan met wetgeving, ook als men die liever anders ziet.

Inhoudelijk hielden de genoemde punten verband met twee functies van het begrip inrichting, namelijk als drempel in het systeem van regulering en als ordenend principe bij het bepalen van zaken die bij elkaar horen. In het verlengde hiervan kwam ook aan de orde hoe wordt omgegaan met de cumulatie van milieueffecten.

## 2.3.1

## FUNCTIE ALS DREMPEL

Tot de uitvoeringsproblemen behoorden diverse activiteiten die niet gereguleerd konden worden, omdat ze niet “door het inrichtingbegrip heen kwamen”. De grensgevallen werden gekarakteriseerd als zaken die met logistiek te maken hebben, zoals de vraag waar het begin is van een tunnel, en ook begrenzingen van agrarische inrichtingen, activiteiten op en rond akkers, recreatieactiviteiten in het buitengebied, hinderlijke activiteiten waarbij het er om hangt of die structureel zijn, zoals veldjes voor hondentraining, en uit de hand gelopen hobby's van particulieren. Gesteld werd dat de begrenzing in deze situaties door de wetgever onduidelijk is aangegeven, zodat de aanpak hiervan volledig wordt overgelaten aan inzichten van de handhaver en uiteindelijk de Raad van State, waarbij over de casuïstiek van laatstgenoemde werd opgemerkt dat “die dan maar iets moet verzinnen en dat die soms van mening verandert”.

Door het bevoegd gezag werd erop gewezen dat de huidige regels stimulansen bevatten om bepaalde, niet zo heel structurele activiteiten die toch wel ieder jaar gebeuren, buiten een inrichting te gaan doen omdat er dan de minste regeldruk is. Voorbeelden zijn het verwijderen van graffiti van trainen buiten de werkplaats, het uitvoeren van schoonmaakwerkzaamheden op de akker in plaats van op het boeren erf, en het elk jaar wisselen van de locatie waar kippenmest wordt opgeslagen.

“Soms kan het gezag er sectoraal, per milieuaspect, nog wel iets aan doen, maar dat levert vreemde situaties op. Dan gelden er bijvoorbeeld voor het bestralen van een brug die over water loopt regels op basis van de Wvo, maar gelden die regels niet als de brug over een andere weg loopt. Op het gebied van externe veiligheid was er het probleem van de buisleidingen. Omdat een buisleiding geen inrichting is, is het Besluit externe veiligheid buisleidingen tot stand gekomen via een als noodgreep gebruikte bepaling over een bijzonder maatschappelijk belang in de Wm.”

In feite is er voor de milieuaspecten die betrekking hebben op hinder en gevaar, voor het bevoegd gezag geen basis om iets buiten inrichtingen te doen. Volgens deze geïnterviewden zouden voor activiteiten in principe dezelfde regels moeten gelden, ongeacht of ze in een inrichting plaatsvinden of niet.

Een zekere drempel werd nodig gevonden, maar aan het begrip inrichting zijn te veel regels vastgegroeid, waardoor de juridische discussie hierover vaak los staat van het milieubelang.

“Het Ivb bevat categorieën die achteraf de vraag oproepen waarom die ooit zijn opgenomen en er zijn zware industriële categorieën die als zodanig niet in het Ivb staan. Met name categorie 28, die over afvalstoffen gaat, is een soort kerstboom geworden. Aan de transponeringstabel voor IPPC-categorieën is duidelijk te zien dat IPPC meer structuur heeft dan Ivb.”

Volgens de geïnterviewden is het soms vreemd dat regels niet voor particulieren gelden, omdat die doorgaans minder professioneel zijn dan een bedrijf. Gesteld

werd dat het aan een ondernemer ook moeilijk is uit te leggen dat de niet-bedrijfsmatige activiteiten van burens met bijvoorbeeld een houtkachel niet geregeld zijn en die van hem wel.

Door de drijvers van inrichtingen werd opgemerkt dat het inrichtingbegrip onduidelijk is, waardoor de rechtszekerheid in het gedrang komt. Omdat er op het punt van de inrichting veel jurisprudentie bestaat, moet een bedrijf zich elke keer afvragen wat er wel of niet onder een inrichting valt. Volgens deze geïnterviewden is het voor het bedrijf dan de eenvoudigste oplossing om maar een vergunning voor het geheel aan te vragen, omdat men anders na een aantal jaren procederen over het inrichtingbegrip misschien nog geen vergunning heeft.

### 2.3.2

#### FUNCTIE ALS ORDENEND PRINCIPE

Het ordenend principe werd door de drijvers van inrichtingen vooral als knelpunt aangemerkt vanwege de juridische gevolgen van de kwalificatie dat er sprake is van één inrichting. Er werden verschillende situaties beschreven die volgens de geïnterviewden ten onrechte resulteren in meer regels of zwaardere regels.

De geïnterviewden waren van mening dat de overheid zoveel mogelijk onder het inrichtingbegrip probeert te brengen, “want alles wat eronder valt dat kan men regelen”. Een bedrijf wordt geacht binnen de inrichting allerlei zaken als onderdeel van de inrichting te behandelen en er eisen voor te stellen, “zelfs al heeft de wetgever die eisen niet bedoeld”.

ExxonMobil heeft er regelmatig problemen mee: “Is een schip dat komt beladen, of een tankauto die op het terrein staat, deel van de inrichting en moet ExxonMobil controleren of ze aan de regels voldoen? Dat hoort voor dat schip en die tankauto apart geregeld te zijn. Maar ondanks de lastenverlichting komen nog steeds al die overheden op het terrein om allerlei zaken tot in de details te controleren. Deels door het begrip inrichting heeft ExxonMobil op zijn terrein van 200 ha te maken met een wirwar van regels en de complexiteit van het totale geheel. Zo is er discussie geweest of het geluid van de auto's die over het terrein reden, bij de installatie hoorde en dus ook bij de geluidsemissie. In het buitenland is datgene wat er om de installatie heen zit separaat geregeld. Ook in Nederland zouden die dingen, zoals de waterafvoer van een parkeerplaats, landelijk geregeld moet worden en niet per inrichting verschillend.”

“Toen de olie-industrie moest nagaan of die ‘IPPC proof’ was, is onderling afgesproken dit in het Engels te doen en één op één de BREFs te volgen, omdat iedere vertaling interpretatie is. Vervolgens is wel in het Nederlands aangegeven wat de eigen interpretatie was. Dit laat nog eens zien hoe de industrie streeft naar Europese uniformiteit. Er zijn veel voorbeelden van Nederlandse vertalingen die fouten bevatten of teveel detail.”

Ook werd opgemerkt dat de ondernemer maar in beperkte mate vrij is om zelf zijn inrichting te definiëren, omdat het bevoegd gezag mede bepaalt wat wel of niet één inrichting is. Glastuinbedrijven, bijvoorbeeld, hebben soms meerdere

vestigingen en de tuinder moet dan samen met het bevoegd gezag nagaan wat hij zou moeten doen om wel of niet één inrichting te zijn.

“Sommige ondernemers hebben het liefst alles onder één inrichting omdat bijvoorbeeld de teelt vergelijkbaar is en ze dan met één registratie van milieubelastingen uit de voeten kunnen. Maar staat er bij 1 van de 2 een woonhuis te dichtbij dan zijn ze vergunningplichtig en dat maakt ook de andere locatie vergunningplichtig met alle consequenties van dien. Dan zou een splitsing weer makkelijker zijn. Het begrip is echter niet zo eenduidig dat een ondernemer gemakkelijk kan inzien dat hij één inrichting is.”

Daarnaast stuiten bedrijven die heel nauw willen samenwerken, op het probleem dat de vergunningverlener dat als één inrichting ziet, waarbij de samenwerkende bedrijven de verantwoordelijkheden onderling maar moeten regelen.

“Het komt wel voor dat 2 of 3 glastuinders samen één ketelhuis gebruiken en dat dit als een aparte inrichting wordt beschouwd. Wel kan dan nog het probleem rijzen dat het bevoegd gezag vindt dat er op de drie warmteleidingen voor de facturering aparte warmtemetingen moeten plaatsvinden, omdat er anders een technische binding is.”

“Voor een ondernemer is de vergunning een deel van zijn bedrijf en als hij die moet delen met een paar anderen, met ieder een deilvergunning, dan kan dat een belemmering zijn voor samenwerking.”

### ***Cumulatieregels***

De kwalificatie één inrichting te zijn hangt nauw samen met de toepassing van cumulatierregels. Bij gezoneerde industrieterreinen is het heel belangrijk wat de inrichtingsgrens precies is, omdat per inrichting geluidruimte wordt toegekend. Ook bij verspreidingsmodellen voor geur en fijn stof van veehouderijen is de inrichtingsgrens van groot belang. De cumulatie van geur binnen één inrichting is wel geregeld, maar dat geldt niet voor de geur van meer inrichtingen naast elkaar.

“Dit is bijvoorbeeld een knelpunt voor clusters van agrarische bedrijven die dezelfde mestverwerkingsinstallatie gebruiken en die vanwege de transportleiding als één inrichting kunnen worden gezien. Als gevolg hiervan wordt de geurhinder van de samenwerkende bedrijven cumulatief behandeld, wat niet het geval zou zijn bij vergunningverlening aan een afzonderlijk bedrijf. Een soortgelijk effect treedt op als een veehouder in het kader van de schaalvergroting het bedrijf van z'n buurman koopt; dan ontstaat, zonder dat de milieueffecten veranderen, juridisch gezien een andere situatie.”

### ***Europese emissiehandel***

Specifieke problemen werden in dit verband genoemd voor de positie van glastuinders die te maken hebben met de regels van de Europese emissiehandel (ETS) voor CO<sub>2</sub>. Dit betreft de manier waarop het thermisch vermogen van hun installaties wel of niet bij elkaar wordt opgeteld om te bepalen of een bedrijf aan de ETS mee moet doen. De Europese drempel voor het thermische vermogen per installatie wordt in Nederland uitgelegd als drempel per inrichting. Als gevolg

hiervan nemen ongeveer 100 glastuinbouwers verplicht deel aan het Europese handelssysteem (dat is een kwart van de 400 Nederlandse deelnemers). Als de beoordeling echter per installatie zou plaatsvinden, haalt men volgens de geïnterviewde de hele glastuinbouw uit de ETS.

“Het zijn in feite relatief kleine emittenten, want als de vermogensgrens, zoals afgesproken, wordt verhoogd van 20 naar 35 MWth, blijven er van de 100 nog 15 over die meedoen tegenover ruim 6000 die niet meedoen. Voor de anderen is er het CO<sub>2</sub>-sector systeem (kostenvereveningssysteem voor CO<sub>2</sub> voor de glastuinbouw). Hierbij gaat het om gasverbruik per locatie en ook hier zijn er problemen om de begrippen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Er ontstaan dus verschillen van inzicht omdat op verschillende manieren bekeken wordt hoe een bedrijf aan het systeem meedoet. Er zijn gesprekken met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), maar er is een grijs gebied. Het gevolg is dat een tuinder die zich te goeder trouw met twee bedrijfsonderdelen bij het nationale systeem meldt, het risico loopt dat NEa constateert dat het wel één inrichting is en dat de tuinder verplicht met het Europese systeem had moeten meedoen.”

Vanuit het bevoegd gezag werd aangetekend dat er bij de glastuinders drie bevoegde gezagen zijn, namelijk gemeente, NEa, en de ministeries van VROM en EZ, die zorg dragen voor de allocatie van de emissierechten. In de meest gevallen maken de drie bevoegde gezagen dezelfde keuzes ten aanzien van de inrichting, maar dat is niet per definitie zo. De NEa moet volgens de rechter bij het verlenen van emissievergunningen zelf kritisch blijven kijken of het één geheel is of niet.

“Twee bedrijven die samen één milieuvergunning hadden, maar die verklaarden dat dit eigenlijk niet klopte en dat ze aparte emissievergunningen wilden, kregen van de rechter gelijk. Het kan voor een bedrijf goed uitkomen om zelf emissierechten te krijgen vanwege de rekenregels die bij de toedeling van emissierechten worden gehanteerd. Het gaat dan om de keuze van referentiejaar en het kan gunstig zijn om die per onderdeel van een bedrijf te laten verschillen. De Europese richtlijn kent rechten toe per installatie en in Nederland is dat vertaald in inrichting, maar het is niet uitgesloten dat twee installaties die onder één emissievergunning vallen toch aparte rechten krijgen toegewezen.”

Het feit dat de emissievergunning in Nederland hangt aan het begrip inrichting, heeft ook andere gevolgen. Als er CO<sub>2</sub> emissiehandel is dan mag de hele inrichting (in plaats van de installatie, zoals elders in Europa) bij de vergunningverlening geen energievoorschriften krijgen, dus ook bijvoorbeeld de kantoorgebouwen niet.

### ***Constructies met B.V.'s***

In algemenere zin werd door het bevoegd gezag gewezen op het probleem van de dynamiek van bedrijven die elkaar opkopen of die delen afsplitsen. De consequenties hiervan voor het inrichtingbegrip leveren voor het bevoegd gezag veel uitvoeringsproblemen op. Volgens de geïnterviewden geldt dit in het bijzonder voor bedrijven die zo ingewikkeld mogelijke constructies met B.V.'s maken, zodat onduidelijk is welke B.V. voor iets verantwoordelijk is.

Als voorbeeld van een geheel andere aanpak werd gewezen op het industrieterrein Chemelot in Geleen, waar een aparte B.V. in het leven is geroepen als basis voor een overkoepelende milieuvergunning van bedrijven die installaties aan elkaar verkochten maar nog wel dezelfde waterzuivering bleven gebruiken.

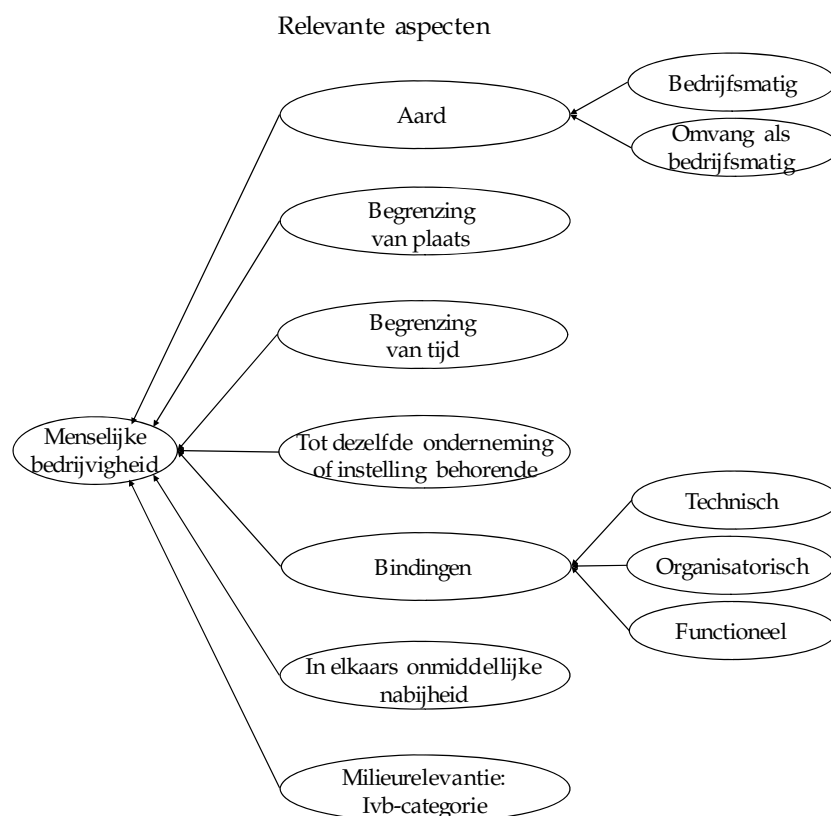
“Er zijn meer van dergelijke situaties. Op ziekenhuisterreinen zijn soms aparte bedrijven werkzaam. Een van de eisen die de RvS aan de inrichtinghouder stelt, dat die zeggenschap moet hebben over alles wat er binnen de inrichting gebeurt en erop toe moet kunnen zien dat overal de voorschriften worden nageleefd, is op zo’n terrein echter bijna niet te realiseren.”

## 2.4

### PROBLEMATISCHE ASPECTEN

Om systematisch na te gaan hoe er over de aspecten van het inrichtingbegrip werd gedacht, werd de geïnterviewden een overzicht getoond van alle aspecten van menselijke bedrijvigheid die de basis vormen van het huidige begrip inrichting (figuur 2). De vraag of het overzicht volledig was, werd door alle geïnterviewden bevestigend beantwoord. Aansluitend werd hun gevraagd welke aspecten de meeste knelpunten opleveren.

**Figuur 2 Aspecten van bedrijvigheid die de basis vormen van het huidige begrip inrichting (art. 1.1 Wm).**



#### **Bindingen**

Algemeen waren de geïnterviewden van mening dat het aspect bindingen de meeste problemen geeft. In het bijzonder de organisatorische bindingen werden als een vreemd en onbegrijpelijk aspect beschouwd. Hierbij werd aangetekend dat de

RvS er relatief veel gewicht aan toekent en bijvoorbeeld heel gedetailleerd naar een huurcontract kijkt.

Als voorbeeld van een vreemde gang van zaken werd gewezen op een bedrijf dat installatieonderdelen (bv synthesesegasproductie) die niet tot de core business worden gerekend, gaat uitbesteden aan gespecialiseerde onderaannemers. Dan veranderen de organisatorische bindingen, ook al is het dezelfde installatie, en wordt het een aparte inrichting. In relatie met internationale begrippen (installatie) ontstaan er in Nederland zo arbitraire “knippen”.

Wat technische en functionele bindingen zijn, lijkt gemakkelijk aan te geven, maar is volgens de geïnterviewden ook moeilijk te begrijpen, omdat er in de jurisprudentie niet wordt aangesloten bij het spraakgebruik. Dat het begrip technische binding in Nederland niet hetzelfde is als de technische binding in Europa, werd aangeduid als een groot probleem voor de industrie.

#### ***Tot dezelfde onderneming of instelling behorende***

Vrij vaak genoemd was ook het aspect tot dezelfde onderneming of instelling behorende. Hoewel dit aspect duidelijk lijkt, is het dat volgens de jurisprudentie niet. Volgens de drijvers van inrichtingen kan dit tot rechtsonzekerheid leiden in verband met de gecompliceerde B.V.-structuren die bedrijven bijvoorbeeld gebruiken om hun risico's te spreiden. Vanuit een andere optiek wees het bevoegd gezag in dit verband op gevallen waarin met kunstgrepen (B.V.'s) wordt geprobeerd twee vormen van bedrijvigheid niet één inrichting te laten zijn.

#### ***In elkaars onmiddellijke nabijheid en begrenzing van plaats***

In elkaars onmiddellijke nabijheid en begrenzing van plaats werden eveneens nogal eens genoemd. Het nabijheidcriterium is lastig; er is niet echt een bepaalde grens, want dat hangt van de situatie af.

#### ***Begrenzing van tijd***

Door het bevoegd gezag werd ook het aspect begrenzing van tijd genoemd. Dat is een probleem bij viskramen en markten, activiteiten die maar paar weken per jaar op een locatie plaatsvinden, bouwactiviteiten, of grond die tijdelijk wordt neergelegd.

#### ***Overige aspecten***

Over de aspecten die betrekking hebben op de milieurelevantie van de bedrijvigheid en de omvang ervan als bedrijfsmatig werd door de geïnterviewden het minst gezegd. De al dan niet bedrijfsmatige aard van activiteiten werd vooral gezien als een discussiepunt op gemeentelijk niveau.

## 2.5

### **NOG TE VERWACHTEN KNELPUNTEN**

In afzonderlijke vragen is ingegaan op relaties tussen enerzijds het begrip inrichting en anderzijds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit, de voornemens om de reikwijdte van het Activiteitenbesluit in de toekomst verder uit te breiden, de komst van de Wabo, en ontwikkelingen in het Europese recht (richtlijn over emissiehandel en de IPPC-richtlijn). De strekking van deze vragen is of er hierdoor nieuwe knelpunten te verwachten zijn.



De geïnterviewden die vooral op operationeel niveau met het inrichtingbegrip werkten, verwachtten geen nieuwe knelpunten. Vanuit hun positie hadden ze overigens weinig ervaring met Activiteitenbesluit en Wabo. De strategisch gerichte geïnterviewden hadden hier meer ideeën over, maar zagen ook geen nieuwe knelpunten naast datgene wat ze al genoemd hadden.

“Het is nog een open vraag hoe bijvoorbeeld een voorschrift dat van toepassing is op een standaard Wm-inrichting ook invloed heeft op dingen die zich afspelen buiten de grens van die inrichting maar wel deel uitmaken van de omgevingsvergunning.”

### **IPPC**

Ten aanzien van de ontwikkelingen in het Europees recht werd door het bevoegd gezag gesteld dat men met het IPPC heeft leren leven. In het kader van IPPC spreekt men van een IPPC-inrichting en wordt vervolgens het idee van installatie losgelaten en gekeken naar de inrichting als totaal.

Daarnaast werd vooral gewezen op punten die nog onduidelijk waren. Zo is er met betrekking tot de vergunningverlening aan veehouders die onder IPPC vallen (mestvarkens, zeugen, pluimvee) discussie of het weglaten van de beoordeling van cumulatie bij geurhinder in strijd is met de IPPC-richtlijn.

“In Nederland is cumulatie van geur uit stallen verwerkt in een algemene norm zodat alleen naar de emissie uit de inrichting wordt gekeken en geen omgevingstoets plaatsvindt. Dit is een voor de praktijk goed uitvoerbare regeling. Er is echter discussie of dit in lijn is met de Europese richtlijn die inhoudt dat gekeken moet worden naar andere bedrijven in de omgeving, waarbij het niet uitmaakt of die tot dezelfde inrichting behoren. Het bevoegd gezag kan volgens IPPC strengere eisen stellen als er al een hoge achtergrondwaarde is of cumulatieve effecten zijn. Verder geldt dat de BREF voor de intensieve veehouderij veel verder gaat dan het begrip inrichting bepaalt. Het gaat ook over mestaanwending, dus zaken die buiten de inrichting plaatsvinden. Hiertegen heeft Nederland overigens bezwaar gemaakt omdat het voor meststoffen een andere regelgeving heeft.”

Een andere onduidelijkheid houdt verband met de Europese PRTR verordening (E-PRTR) die bepaalde bedrijven verplicht om gegevens te registreren en te rapporteren over emissies naar water, lucht en bodem en afvalafvoer.

“Het punt is dat in de Europese verslaglegging op PRTR-installatieniveau moet worden gerapporteerd. Het bedrijf mag meer rapporteren, maar het hoeft niet. Omdat niet altijd duidelijk is wat afkomstig is van een PRTR-plichtige installatie en wat van bijvoorbeeld het kantoor, is de rapportage niet altijd goed uit te splitsen zoals die eigenlijk is bedoeld. Vanaf volgend jaar zal het geïntegreerde milieuverslag moeten worden uitgebracht en zal blijken of er grote verschillen zitten tussen de rapportageplichtige cijfers en de gerapporteerde.”

### **Emissiehandel**

De herziening van de Europese Richtlijn Emissiehandel zal meer activiteiten onder de emissiehandel brengen, waaronder de ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub>. Hiervoor



zal een emissievergunning nodig zijn. Als er CO<sub>2</sub> vrijkomt, bijvoorbeeld door lekkage, zullen er emissierechten voor moeten worden ingeleverd. Een lastig punt voor de wetgever is dat ook het CO<sub>2</sub> transport door de pijpleiding dan onder de emissievergunning valt. Die past echter niet goed in het Wm-systeem, waarbij de emissievergunning wordt opgehangen aan het inrichtingbegrip. Er is een aanpassingswet in procedure en er zal naast het inrichtingbegrip nog een ander concept komen, maar hoe dat er uit gaat zien is de geïnterviewde niet bekend.

## 2.6

### TOT BESLUIT

Blijkens de interviews moet bij de vraag welke knelpunten in de praktijk worden ervaren met het begrip inrichting, rekening worden gehouden met de aard van de praktijkervaring. In de gesprekken is een onderscheid naar voren gekomen tussen geïnterviewden die vooral op operationeel niveau bezig zijn met de praktische toepassing van het inrichtingbegrip en geïnterviewden die ook ervaring hadden op strategisch niveau met advisering over sturingsinstrumenten of met belangenbehartiging.

Operationeel gerichte geïnterviewden vonden het een lastig begrip, maar zeiden desgevraagd dat ze er over het algemeen wel mee uit de voeten kunnen. Lastig was vooral het grijze gebied dat het moeilijk maakt om te beoordelen of iets een inrichting is en wat bij elkaar genomen één inrichting vormt. Hoewel geen gekwantificeerd onderzoek is gedaan, werden, om de gedachten te bepalen, percentages genoemd van 90% en 95% van de gevallen waar geen problemen zijn. De uitgebreide jurisprudentie die beschikbaar is, werd als voordeel genoemd.

Bij de meer strategisch gerichte geïnterviewden was er zowel kritiek op de functie van het begrip als ordenend principe en als drempel voor de regulering. De nadruk van hun kritiek betrof het ordenend principe. De ordening die het begrip inrichting aanbrengt, sluit volgens hen niet aan op datgene wat in de belevingswereld van bedrijven een samenhangend geheel vormt. De meeste problemen werden toegeschreven aan het aspect bindingen, waarbij in het bijzonder de organisatorische bindingen als een vreemd en onbegrijpelijk aspect werden beschouwd. Nadrukkelijk werd melding gemaakt van de ongewenste consequenties hiervan voor de toepassing van cumulatieregels, de IPPC-richtlijn en de Europese emissiehandel.

Door de meer strategisch gerichte geïnterviewden werd ook gewezen op de vele grensgevallen en lacunes die ontstaan bij activiteiten die lastig in het juridisch begrip zijn in te passen, zoals bij infrastructuur nogal eens optreedt. De functie van het begrip inrichting als drempel voor het reguleren van activiteiten werd om twee redenen ontoereikend geacht. Ten eerste omdat activiteiten binnen en buiten de inrichting die het milieu in gelijke mate kunnen belasten, nu verschillend worden behandeld. En ten tweede omdat men door de onduidelijke wetgeving in de praktijk afhankelijk is van het oordeel van de rechter om te kunnen bepalen of de regels van toepassing zijn.

## HOOFDSTUK

# 3 Overwegingen bij de keuze van een aangrijpingspunt

## 3.1

**INLEIDING**

In de lijn van het evaluatiemodel werd een aantal gerichte vragen gesteld om na te gaan of de knelpunten bij het inrichtingbegrip dusdanig groot werden geacht dat overwogen zou moeten worden om het begrip aan te passen, dan wel over te stappen op een alternatief aangrijpingspunt. Er werd gevraagd naar mogelijkheden ter verbetering van eventuele knelpunten, naar voor- en nadelen van alternatieven, zoals installatie en activiteit, naar algemenere evaluatiecriteria die van belang zijn bij een afweging, en naar een eventuele voorkeur. Om de efficiëntie van de rapportage te bevorderen, begint dit hoofdstuk met het weergeven van de uiteindelijke voorkeuren. Daarna wordt ingegaan op de overwegingen die de keuzes verklaren.

## 3.2

**VOORKEUREN**

De voorkeuren van de geïnterviewden bleken sterk te verschillen al naar gelang hun ervaring operationeel of strategisch was. Tabel 3 toont dat de eerstgenoemden de voorkeur gaven aan het begrip inrichting; de anderen kozen een alternatief.

**Tabel 3 Uiteindelijke voorkeuren voor een aangrijpingspunt**

Karakterisering van ervaring	Functionele invalshoek	
	Bevoegd gezag	Drijvers van inrichtingen
Vooraf op operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inrichting werkt goed, geen voordelen van alternatieven.</li> <li>- Inrichting is prima, al zou er iets beters kunnen zijn.</li> <li>- Inrichting, want het is de vraag of er iets beters is.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inrichting met iets meer flexibiliteit voor losse deelinstallaties.</li> </ul>
Ook op strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combinatie van het begrip installatie bij vergunningplicht (IPPC en type C bedrijven) en het begrip activiteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alleen activiteit regelen; als het per se moet aansluiten bij IPPC en één op één het begrip installatie gebruiken.</li> <li>- Een begrip activiteit waar installatie onder kan vallen, met een rechtsvorm voor de verantwoordelijkheid.</li> </ul>

## 3.3

**OVERWEGINGEN OM HET BEGRIP INRICHTINGEN TE KIEZEN**

De geïnterviewden die de voorkeur gaven aan het begrip inrichting, konden hier redelijk mee uit de voeten. Ze hadden in antwoord op eerdere vragen geen echte, zwaarwegende knelpunten aangewezen. Met het oog op een mogelijke verandering stelden ze dat elk begrip wel onduidelijkheden met zich meebrengt en dat er bij een nieuw begrip weer opnieuw jurisprudentie nodig zal zijn om duidelijkheid te krijgen. Ze meenden dat een verandering van een basisbegrip veel consequenties zou hebben en dat weinig mensen daarop zitten te wachten als het nieuwe begrip niet duidelijk voordelen biedt.

Bij het beoordelen van de alternatieve aangrijpingspunten werden er door deze geïnterviewden geen duidelijke voordelen genoemd. Wel was er een zekere spreiding in de opvattingen, waarbij sommigen de mogelijkheid open hielden dat er betere alternatieven dan het begrip inrichting zouden kunnen zijn. Anderen benadrukten dat ze geen meerwaarde van de alternatieven zagen.

“Bedrijven hebben wel het argument dat Nederland meer regels stelt dan andere lidstaten door naast het begrip installatie het begrip inrichting te hanteren, maar het is de vraag of dat echt zo is. Als besloten wordt alles op installatieniveau te regelen, zijn er wellicht heel veel vergunningen nodig. En het is de vraag hoe het zit met installaties naast elkaar. Misschien is er dan als kader toch een soort inrichtingbegrip nodig. En als de gedachte hetzelfde blijft, is het de vraag wat de meerwaarde is van een ander begrip.”

***Integraliteit***

De alternatieven bleken vragen op te roepen over integraliteit en de manier waarop met het ruimtelijk aspect wordt omgegaan. Opgemerkt werd dat de vergunningverlening zich steeds meer beperkt tot de integrale afweging tussen allerlei componenten. Dit betreft vooral ruimtelijke componenten als geluid, geur en externe veiligheid, waarbij het samenstel van het geheel moet worden beoordeeld.

“Een lastig punt hierbij is dat de ruimtelijke impact ook verband houdt met de cumulatie van inrichtingen. Dat wordt nog lastiger als activiteiten of installaties uit de inrichting worden gelicht. Een aantal overkoepelende aspecten, zoals geluid, geur, energie en vervoersbeleid, kunnen niet met het begrip activiteit worden gereguleerd. Op het niveau van een installatie wordt nu bekeken wat voor die installatie integraal is, maar integraliteit kan verder gaan binnen een inrichting. Van belang is ook wat onder installatie wordt verstaan, hoe ver dat reikt en of er geen lappendeken ontstaat.”

Naar de mening van deze geïnterviewden zou nader onderzocht moeten worden waarvoor regels worden gesteld die echt over de inrichting als geheel gaan. Dan kan worden gezien of dat op een andere manier kan worden geregeld.

***Praktisch aanspreekpunt***

Een ander belangrijke overweging voor deze geïnterviewden was de aanwezigheid van een praktisch aanspreekpunt voor verantwoordelijkheid. Het voordeel van het

begrip inrichting is dat er een duidelijk aanspreekpunt is. Als voorbeeld werd gewezen op discussies met een bedrijf over een tank waarvan het bedrijf zegt dat die installatie door een andere firma wordt beheerd. Dan kan het begrip inrichting gebruikt worden om vast te stellen dat de tank wel deel uitmaakt van deze inrichting. Het is de vraag of dat met andere begrippen ook kan. De grens van de inrichting is nu redelijk bepaald. Als de inrichting wordt opgeknapt in installaties, komen er grijze gebieden waarbij de vraag rijst tot hoever van een installatie iemand nog kan worden aangesproken.

#### ***Uitvoerbaarheid en aansluiting bij andere wetgeving***

Bij de keuze van een aangrijpingspunt werden ook uitvoerbaarheid (praktisch hanteerbaar, juridisch eenduidig) en goede aansluiting bij andere wetgeving (zoals bestemmingsplan) van groot belang gevonden. Deze criteria werden gezien als argumenten voor het begrip inrichting. Bij wijze van aanpassing werd vanuit de adviespraktijk wel gepleit voor iets meer flexibiliteit die het gemakkelijker maakt om, ondanks bindingen, losse inrichtingen te blijven. Het enige argument dat door deze geïnterviewden naar voren werd gebracht om een eventuele vervanging van het begrip inrichting te rechtvaardigen, was het streven naar Europese harmonisatie.

### **3.4**

#### **OVERWEGINGEN OM EEN ALTERNATIEF TE PREFEREREN**

Hoewel de geïnterviewden die een alternatief aangrijpingspunt kozen, onderling verschillende argumenten hanteerden, waren ze in principe ontevreden over het begrip inrichting. Het werd op zijn minst logischer geacht om een aangrijpingspunt te hebben dat meer aansluit bij de activiteiten die nadelig zijn voor het milieu dan bij een juridisch begrip als inrichting. In grote lijnen kwamen de geïnterviewden uit op het begrip activiteit met hieraan verbonden het begrip installatie. De combinatie van activiteit en installatie was ingegeven door IPPC. Gesteld werd dat de IPPC-richtlijn eigenlijk gericht is op activiteiten en dat vervolgens in bijlage I van de richtlijn een koppeling wordt gelegd naar een vaste technische eenheid.

#### ***Eén op één vertaling van Europese richtlijnen***

Volgens de drijvers van inrichtingen is het juridische inrichtingbegrip in de huidige situatie fundamenteel fout. Naar hun mening moet de overheid niet twee wegen willen bewandelen en moet hier worden aangesloten bij het regeringsbeleid om Europese richtlijnen één op één te vertalen. De combinatie van installatie en activiteit zou om diverse redenen goed zijn, waaronder een betere aansluiting bij het installatiebegrip van ETS en IPPC.

“In feite is er een tweedeling tussen Nederland en de rest van Europa. Wat in Europa gedefinieerd wordt, dat is strategisch waarschijnlijk goed afgesproken, en dat zou in Nederland één op één moeten worden overgenomen. Daar moet Nederland niet iets anders op willen bedenken of vasthouden aan het verleden.”

“In het verleden hebben bedrijven er ook veel last van gehad dat elke keer dat zij met een belangrijke milieuverbetering kwamen, zoals de vergunning op hoofdzaken, de vergunning op maat, of de concernvergunning, er steeds een probleem was met het inrichtingbegrip. IPPC had in een aantal gevallen ook een

probleem omdat een vergunning maar op één inrichting tegelijk kan slaan. Zoals de ‘recast’ van IPPC er nu<sup>7</sup> uit ziet, kan er wel een deelvergunning zijn en een vergunning voor meer dan één installatie, die ook ver uit elkaar mogen staan. Maar met het inrichtingbegrip blijft Nederland met het probleem zitten dat de flexibiliteit van IPPC niet mee kan worden genomen. Ook om die reden, vanwege de grotere flexibiliteit, een modernere wetgeving, meer milieuwinst (vooral bij energiebesparing), zou naar activiteit en installatie moeten worden gekeken.”

### ***Logica voor de praktijk***

Volgens deze geïnterviewden is voor de praktijk een eenduidige logica nodig. Zo is uit het Activiteitenbesluit veel meer winst voor bedrijven te halen door ervoor te zorgen dat activiteiten worden losgekoppeld van een inrichting.

“Het bevoegd gezag kijkt nu niet naar activiteiten, maar toch weer naar de inrichting, zoals naar de kantine, terwijl die activiteit in veel bedrijven helemaal geen regeling behoeft. Bij de Wabo gaat men dingen twee keer regelen. De Wabo regelt een project bestaande uit activiteiten. Vervolgens wordt er binnen die activiteiten weer een soort ruimte geschapen die inrichting heet. Dat is overbodig en betekent dat er meer zal worden geregeld dan wanneer wordt uitgegaan van de activiteiten. De vergunning voor de activiteit zou alle aspecten ervan moeten betreffen. In IPPC zit integraliteit, maar die heeft de overheid eruit gehaald door geen integrale vergunning te maken en nog steeds vast te houden aan een aparte watervergunning en omgevingsvergunning. Integraliteit heeft niet met het inrichtingbegrip te maken maar met de activiteit die er plaatsvindt.”

### ***Milieurelevantie***

Vanuit het bevoegd gezag werd opgemerkt dat het logisch zou zijn om per activiteit te kijken in welke gevallen welke technische maatregelen nodig zijn. Het voordeel hiervan boven een meer juridisch systeem is dat de overheid dan wordt gedwongen om aan te geven wat zó milieurelevant is dat het aan bepaalde voorschriften moet voldoen. Dat levert een betere drempel op en een efficiëntere verhouding tussen zwaarte van regels en milieubelang. Voorts kan rekening worden gehouden met de eventuele tijdelijkheid van de activiteit door de voorschriften daarop af te stemmen. Dat bevordert de rechtsgelijkheid, omdat er dan niet door een juridische knip een verschil ontstaat tussen situaties waar regels wel of niet gelden. Als de regels net als bij het Activiteitenbesluit voor een activiteit gelden, dan rijst de vraag waar het inrichtingbegrip nog voor nodig is.

“Als er sprake is van een vergunning, dan is er een ordenend begrip nodig, want er moet iemand zijn die verantwoordelijk is. Als er geen sprake is van een vergunning maar louter van activiteiten waarvoor regels gelden om het milieu te ontzien, dan verdwijnt de noodzaak om daarnaast nog een ordenend begrip te hebben.”

### ***Kanttekeningen bij het begrip installatie***

Door het bevoegd gezag werden bij het installatiebegrip van IPPC wel kanttekeningen geplaatst. Het begrip inrichting dekt nu bepaalde zaken die met het begrip installatie van IPPC worden gemist.

<sup>7</sup> Deze beschrijving van de geïnterviewde, op 11 december 2009, is door latere ontwikkelingen van het Europese besluitvormingsproces achterhaald.

Het installatiebegrip roept ook discussie op over kwesties als wat is vast, wat is een technische eenheid, en wat wordt gezien als ‘daarmee geassocieerd’.

“Hoewel datgene wat met de IPPC-installatie geassocieerd is, er ook onder valt, is dat in feite gekoppeld aan het productieproces. Dus simpel gesteld vallen parkeerplaats, kantine en misschien een laboratorium er niet onder.” Voor activiteiten op het terrein die niet onder het begrip installatie vallen, moeten volgens de geïnterviewden andere regels worden gesteld. Naar hun mening kan dat, omdat bij IPPC-bedrijven de mogelijkheid bestaat om in de vergunning af te wijken als dat uit de integrale afweging volgt; “daarmee is prima het eventuele gat te dichten dat zou ontstaan als naar het begrip installatie wordt overgegaan.”

### ***Kanttekeningen bij het begrip activiteit***

Door het bevoegd gezag werd ook gewezen op de kwetsbaarheid van regulering op basis van het begrip activiteit. Deze aanpak is kwetsbaar voor de gevolgen van ontoereikende ruimtelijke ordening. Hierdoor moeten er eisen gesteld worden voor activiteiten op plaatsen waar ze eigenlijk onwenselijk zijn. In dit verband werd gewezen op “de regelkramp” bij gemeenten die als er milieuklachten komen, geneigd zijn te onderzoeken of er sprake kan zijn van een inrichting zodat er iets met een vergunning te regelen is. Gemeenten zouden het bestemmingsplan beter moeten gebruiken om onwenselijke activiteiten van bepaalde locaties te weren.

Een andere kanttekening betreft cumulatie. Een omgevingstoets voor cumulatie (geluid, luchtkwaliteit, elektromagnetische straling) zou niet alleen bij IPPC-installaties, maar ook algemener van toepassing moeten zijn.

## **3.5**

### **VOORLOPIGE BALANS**

Gebleken is dat de overwegingen van de geïnterviewden bij de keuze van een aangrijpingspunt sterk verschilden al naar gelang hun ervaring operationeel of meer strategisch was. De eerstgenoemden gaven de voorkeur aan het begrip inrichting, de anderen kozen een alternatief.

De bestaande jurisprudentie en de aansluiting bij andere wetgeving werden als redenen genoemd om het begrip inrichting te behouden. Als nog niet eerder genoemd voordeel van dit begrip werd, in vergelijking met alternatieven, gewezen op de aanwezigheid van een duidelijk aanspreekpunt voor het bevoegd gezag. Overeenkomstig de functie van het begrip inrichting als ordenend principe werd ook gewezen op de relevantie hiervan voor het reguleren van cumulatiaspecten.

De meer strategisch gerichte geïnterviewden vonden het, om diverse redenen, logischer om een aangrijpingspunt te hebben dat meer aansluit bij de activiteiten die nadelig zijn voor het milieu dan bij een juridisch begrip als inrichting. In grote lijnen kwamen zij uit op een combinatie van activiteit en installatie, waarbij de IPPC-richtlijn doorslaggevend werd geacht. Er werd sterk voor gepleit om één op één aan te sluiten bij de Europese regels. Voorts werd gesteld dat uit het Activiteitenbesluit veel meer winst voor bedrijven is te halen door ervoor te zorgen dat de regulering van activiteiten wordt losgekoppeld van het begrip inrichting. Dit laatste werd ook logischer geacht vanuit het oogpunt van milieubescherming.

Hierbij werden evenwel ook kanttekeningen gemaakt die nader aandacht behoeven, zoals de relatie met de ruimtelijke ordening.

## HOOFDSTUK

# 4

## Discussie in de workshop

**4.1****INLEIDING**

Gelet op de verschillende opvattingen over de wenselijkheid van een aanpassing of vervanging van het begrip inrichting is een workshop georganiseerd met als doel de achterliggende argumenten scherper in beeld te brengen. Hiertoe werd een aantal geïnterviewden in de gelegenheid gesteld direct op elkaar te reageren en werd het forum van geraadpleegde personen uitgebreid met deskundigen op het gebied van handhaving en strafrecht.

Het programma van de workshop was als volgt. Na een korte toelichting door dhr. Lavrijsen van het ministerie van VROM op de aanleiding tot dit onderzoek, gaven de onderzoekers een beknopt beeld van de resultaten van het juridische onderzoek en het onderzoek naar praktijkervaringen. Vervolgens kregen alle deelnemers ruimte voor het verhelderen van argumenten voor en tegen eventuele aanpassing van het begrip inrichting. Twee situaties die in het bijzonder onder de aandacht werden gebracht betroffen (1) een metaalbedrijf onder het Activiteitenbesluit (wat maakt het voor de regulering uit als “inrichting” zou worden vervangen door “activiteit”?) en (2) een groot industrieterrein waar IPPC-installaties zijn (wat maakt het voor de regulering uit als het begrip “inrichting” wordt vervangen door “installatie”?). In de hierna volgende rapportage wordt – in twee rondes – een samenvattend verslag van de discussie gegeven dat dicht bij de gesproken tekst blijft.

**4.2****EERSTE RONDE**

In de eerste ronde van commentaren bleek dat de aanwezigen een aantal problemen met het begrip inrichting herkenden en dat zij het ook de moeite waard vonden om te kijken of er een alternatief is. De vertegenwoordigers van het bevoegd gezag meldden tevens terughoudend te willen zijn met het suggereren van veranderingen. De heren Van Asselt, Hamstra en Koops achtten de omvang van de problemen beperkt en ze vroegen zich af of de aard ervan zodanig urgent is dat, in een periode waarin al veel regelgeving verandert en er dus al veel op de mensen in de praktijk afkomt, een verandering van het inrichtingenbegrip nu (of op afzienbare termijn) verantwoord is.

Bovendien werd gewezen op minder ingrijpende alternatieven. Als er bijvoorbeeld een ongewenst onderscheid bestaat tussen regels voor activiteiten binnen en buiten



de inrichting, dan is deze kwestie ook aan te pakken zonder het inrichtingbegrip te veranderen. Het door dhr. Kaiser genoemde probleem dat partijen “steeds” naar de rechter moeten om extern te laten toetsen of er sprake is van een (of één) inrichting is wellicht te beperken als de wetgever scherpere definities maakt.

Dhr. Biezeveld benadrukte dat het begrip inrichting weliswaar niet in alle opzichten toereikend blijkt te zijn, maar dat verdere stappen afhangen van een goede probleemanalyse vanuit een breder perspectief, rekening houdend met logische samenhangen in de economische werkelijkheid. De milieuwetgeving heeft in de loop der tijd geprobeerd logische ordeningen aan te brengen, maar toen het begrip inrichting werd ingevoerd, waren er geen multinationals of bedrijven met vele vestigingen die liefst als een eenheid willen worden gereguleerd. Het inrichtingenregime is nu één van de handelingsregimes die de overheid hanteert bij het reguleren van milieubelastende economische activiteiten, naast het stoffen- en productenregime, het afvalstoffenregime, het werkenregime en het vervoersregime. Een bredere probleemanalyse van overlap of eventuele restricties is van groot belang om vast te kunnen stellen of bepaalde begrippen voldoende aansluiten bij de economische realiteit, wat er wringt en wat er beter kan. Volgens hem moet de wet duidelijker worden en is er bijvoorbeeld ook niets dat de wetgever belet om landerijen desgewenst onder het begrip inrichting te vatten.

Vanuit het bedrijfsleven werd eveneens de nadruk gelegd op de systematiek, maar werd het onderwerp in een ander perspectief geplaatst. Dhr. Alders wees op een paar “eeuwige misverstanden” waar zijn achterban van metaalbedrijven bij de gemeenten op stuit, maar dat waren toch incidentele gevallen. Dhr. Van den Broek bevestigde dat veel bedrijven wellicht – daarnaar is nooit gedegen onderzoek gedaan – geen problemen ondervinden vanwege het gebruik van het begrip inrichting in plaats van installatie, maar dat dat in de discussie ook geen maatstaf mag zijn; bedrijven leren immers om te gaan met welke slechte wetgeving dan ook. Volgens hem lijkt de discussie zich toe te spitsen op de vraag inrichting of installatie, maar zolang het Europeesrechtelijk installatiebegrip bestaat is de keus: ‘installatie’ of ‘inrichting én installatie’. Voor het hanteren van twee begrippen is geen enkele rechtvaardiging aan te voeren. De bewijslast ligt dan ook niet bij degenen die één begrip willen (installatie), maar bij degenen die blijven vasthouden aan twee begrippen. Overigens ontvangt VNO-NCW van internationaal opererende bedrijven wel degelijk klachten over het Nederlandse systeem. In Nederland zijn immers extra juridische vragen aan de orde over de overeenkomsten en verschillen tussen de IPPC-installatie en het inrichtingenbegrip. Met de CO<sub>2</sub>-richtlijn zijn die vragen nog relevanter geworden, aangezien het installatiebegrip in die laatste richtlijn niet mag worden uitgebreid. Naar zijn mening was het hoog tijd om te kiezen voor de Europese route: installatie.

Volgens dhr. Van den Broek zijn er voor internationale bedrijven diverse problemen door de vertaalslag die ze moeten maken naar het inrichtingbegrip. Voor bedrijven die onder de CO<sub>2</sub>-richtlijn vallen, is het al een groot probleem om vast te stellen wat er onder de installatie valt (zo lijken bepaalde chemische installaties in de ene lidstaat wel en in de andere niet onder de richtlijn te vallen)

en daarnaast moet nog de slag naar het inrichtingbegrip worden gemaakt. Voor de BREFs geldt hetzelfde; die zijn geschreven voor een integrale benadering van installaties met een optimale mix van wat technisch mogelijk en economisch verantwoord is, maar ze worden in Nederland op de inrichting betrokken. Het is een groot probleem om te bepalen wat er per BREF precies van toepassing is, omdat de BREF hier op de inrichting wordt toegepast. Bij grote bedrijven met meer installaties zijn meer BREFs van toepassing en dan gaat de overheid uit die BREFs datgene halen wat het beste uitkomt (BREF-picking). Dat wil zeggen, men gebruikt de mogelijkheid om voorschriften uit de ene BREF op een andere installatie toe te passen, omdat ze onder het zelfde inrichtingbegrip vallen. Dat is geen integrale benadering, maar het gebeurt wel. In de nieuwe IPPC-regeling zullen de BREFs veel strikter worden voor installaties. Dan zal de geschetste problematiek nog verergeren. Hantering van het internationale installatiebegrip om aan te geven wat geregeld moet worden – ten minste voor de bedrijven die het aangaat – heeft dan ook de sterke voorkeur van het Nederlandse bedrijfsleven.

Dhr. Biezeveld merkte op dat een eventuele vervanging van het inrichtingbegrip door installatie een andere discussie is dan die of het zinvol is om alleen in termen van activiteiten te denken. Dhr. Van den Broek meende dat het installatiebegrip van IPPC in feite activiteiten in een installatie reguleert, zodat wellicht kan worden volstaan met het begrip activiteit. Ook dhr. Kaiser vond het de moeite waard dit te onderzoeken, omdat dit goed past in de systematiek van het Activiteitenbesluit.

Volgens dhr. Biezenveld is het begrip activiteit niet zoveel zeggend. Naar zijn mening dreigen de samenhang van activiteiten en de interacties ertussen buiten beeld te raken op het moment dat er alleen in activiteiten wordt gedacht. In het Activiteitenbesluit worden aspecten van activiteiten gereguleerd, maar blijft de inrichting het object dat gereguleerd is. Hij had als milieuofficier van justitie veel baat gehad van het begrip inrichting, omdat het heel duidelijk was dat de inrichting z'n eigen regels heeft en dat de drijver daarop aanspreekbaar is. Voor hem hoeft de systematiek niet te worden veranderd om de eisen die gesteld worden aan activiteiten binnen en buiten inrichtingen, gelijk te krijgen. Dat er aparte regimes zijn voor clusters van activiteiten die iets eigens hebben, zoals bodemsanering en afvalverwerking, heeft naar zijn mening veel voordelen.

Mw. Boeve meldde dat de onderzoekers van het juridische deel het wel een goede keuze vonden om bij het installatiebegrip aan te sluiten, maar dat ze ook met de vraag zaten of er in andere gevallen voor activiteit moet worden gekozen. Gezien de ontwikkeling van het omgevingsrecht moet wellicht meer naar de ruimtelijke ordening worden gekeken. Dhr. Groothuise wees op de recente jurisprudentie over lichthinder, waaruit blijkt dat in het bestemmingsplan strengere voorschriften voor het afdekken van de kassen kunnen worden voorgeschreven dan in het Besluit glastuinbouw. In de discussie werd onderschreven dat dit juridisch wellicht de beste oplossing is, maar werd tevens gesteld dat de gemeenten dit in de praktijk niet naar behoren zullen uitvoeren.

## 4.3

**TWEDE RONDE**

In de tweede ronde werd de vraag opgeworpen wat er zou veranderen voor een metaalbedrijf dat nu een inrichting is, als het installatiebegrip wordt gekozen. Dit hangt af van de technische samenhang van de activiteiten en, hoewel die in theorie uiteen zouden kunnen lopen, zullen die in de praktijk wel zodanig bij elkaar aansluiten dat ze als één installatie zijn te zien. Situaties met één bedrijf, waar altijd al één aanspreekpunt was, leveren dan ook geen interessante gezichtspunten op.

Dhr. Kaiser noemde spoorweginrichtingen als een complexer voorbeeld. Een rangeerterrein is een Wm-inrichting, maar op zo'n terrein staan vaak gebouwen van verschillende partijen, zoals een werkplaats van een metaalbedrijf (voor onderhoud aan wielen van treinen). ProRail biedt vaak aan om gezamenlijk één vergunning aan te vragen, waarbij ProRail als inrichtinghouder optreedt. Voorwaarde is dat een en ander contractueel goed geregeld is. Het is wel afhankelijk van de ligging en de aard van de aanwezige bedrijfsactiviteiten of dat handig is voor de deelnemers. De samenhang van de activiteiten is flinterdun, net als bij bedrijfsverzamelgebouwen; dat is een worsteling voor het inrichtingbegrip en dat zal voor installatie een worsteling blijven.

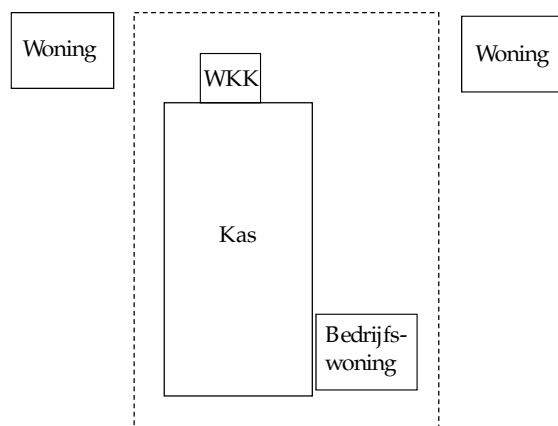
Dhr. Biezeveld vroeg zich af wat men ervan zou vinden als het inrichtingbegrip niet meer wordt gebruikt voor alles wat onder IPPC valt en voor het overige het begrip inrichtingen wordt gebruikt, zij het dat gekeken wordt waar aanpassingen nodig zijn, zoals voor bedrijfsverzamelgebouwen. Voor dhr. Van den Broek was dit het minste wat zou moeten gebeuren, maar gaat het uiteindelijk om activiteiten. Ook het "project" waar de Wabo over spreekt, bestaat uit activiteiten die op een bepaalde locatie worden vergund. En cumulatieaspecten zijn net zoals in de Wabo te reguleren, dat is een kwestie van wetgevingstechniek.

Dhr. Kaiser stelde dat goed nagegaan zal moeten worden welke activiteit een aangrijpingspunt kan vormen. Hij was het met dhr. Biezeveld eens dat een te ruime of te gedetailleerde benadering niet zou werken. Er hoeft echter niet zomaar in activiteiten te worden gedacht, want er kan worden aangesloten bij de selectie van activiteiten die is gemaakt voor het Activiteitenbesluit. Als het gaat om de vraag aan welke regels een activiteit moet voldoen en er staat iets over die activiteit in het Activiteitenbesluit, dan zouden de daarin opgenomen regels moeten gelden en is er geen inrichtingbegrip meer nodig. Het zou bijvoorbeeld voor politiemensen in het kader van de strafrechtelijke handhaving grote voordelen hebben als zij niet meer hoeven te toetsen of er sprake is van een inrichting.

Hoewel het laten vervallen van het inrichtingbegrip consequenties zou hebben voor de aanpak van cumulatie-effecten, bracht dhr. Kaiser naar voren dat ook het huidige begrip tot verkeerde afwegingen kan leiden. Als voorbeeld schetste hij een glastuinbouwbedrijf en zijn omgeving (zie figuur 3). Het glastuinbouwbedrijf valt onder het Besluit glastuinbouw, en heeft naast 2.000 vierkante meter glasopstand een warmtekrachtinstallatie (hierna: WKK). Het bedrijf heeft een bedrijfswoning, daarnaast liggen enkele particuliere woningen in de directe omgeving. Als de WKK wordt geëxploiteerd door de tuinder, is er sprake van één inrichting en

wordt de geluidbelasting van de WKK gecombineerd beoordeeld met de geluidbelasting van de overige bedrijfsactiviteiten. De particuliere woningen worden in de beoordeling meegenomen, de bedrijfswoning niet.

**Figuur 3** Schets van een glastuinbouwbedrijf en zijn omgeving



Echter, als de WKK wordt geëxploiteerd door het energiebedrijf, en de tuinder geen toegang heeft tot de installatie, blijkt uit jurisprudentie dat er sprake is van twee inrichtingen, namelijk een glastuinbouwbedrijf en een WKK. De geluidbelasting van beide inrichtingen op de particuliere woningen wordt apart beoordeeld. De geluidbelasting per woning die in het akoestisch onderzoek berekend wordt, is dus lager dan in het geval glastuinbouwbedrijf en WKK één inrichting zijn. Daarnaast is de bedrijfswoning van de tuinder een geluidgevoelig object voor de WKK. Kort gezegd, als op een andere manier met organisatorische bindingen wordt omgegaan, verandert de toetsing aan externe normen.

In reactie hierop meende dhr. Biezeveld dat bescherming van mens en milieu voorop moet staan, waarbij het niet uitmaakt wie de eigenaar van de WKK is. Dan kan nog steeds het inrichtingbegrip gelden, als daar meer flexibiliteit wordt ingebracht om het begrip aan te passen aan de economische realiteit. Volgens hem zijn de strafrechter en het Openbaar Ministerie op dit gebied veel pragmatischer dan de zich nogal formalistisch opstellende Raad van State. De economische realiteit is ingewikkeld en het bestuur moet een zekere ruimte hebben, maar hij had de indruk dat het bestuur bang is om door de Raad van State te worden teruggefloten en dat daar het probleem zit.

Dhr. Van den Broek benadrukte dat het probleem is op te lossen door de begrippen in de wet simpeler te maken. Hoe ingewikkelder een regulering wordt gemaakt, hoe meer in de kaart wordt gespeeld van degenen die het minder nauw nemen met het milieu. Elke ondernemer weet wat de samenhang is van wat hij doet. Het is onwenselijk dat de wetgever dat vaag gaat opschrijven en het verder aan de Raad van State overlaat. Het begrip inrichting sluit niet aan bij de werkelijkheid. Met het Activiteitenbesluit kwam een echte stelselwijziging waar hij positief over oordeelde. Uitgangspunt was activiteit; dat zou ook voor de niet-Activiteitenbesluit-bedrijven moeten gelden. Activiteiten in installaties, zoals IPPC reguleert. De huidige systematiek is niet goed (meer) en dient derhalve te worden

aangepast. Niet door het nog ingewikkelder te maken, maar door het fundamenteel aan te passen.

Dhr. Groothuijse wees erop dat de cumulatiaspecten ook vanuit de woning moeten worden bekeken en dat de ruimtelijke ordening hier een instrument is. Nu wordt alleen bij gezoneerde industrieterreinen rekening gehouden met het achtergrondgeluid. Via de ruimtelijke ordening zou dat ook elders kunnen. Opgemerkt werd echter dat het bestemmingsplan voor bestaande situaties een moeilijk instrument is.

#### 4.4

#### AFRONDING

Desgevraagd meldde dhr. Lavrijsen dat het ministerie van VROM de resultaten van de STEM-onderzoekingen als input zal gebruiken voor verdere discussie over het begrip inrichting en dat hij nog niet kon zeggen wat de eventuele verdere stappen zouden zijn. In reactie hierop stelde dhr. Van den Broek het een gemiste kans te vinden als het ministerie niet tot een stelselwijziging zou overgaan en slechts wat kleine aanpassingen zou aanbrengen. Dan kiest de overheid ervoor om twee begrippen, inrichting naast installatie, te hebben en dat is een slechte keus, aldus Van den Broek. Hij kondigde aan dat – nu de wetenschap tot de conclusie komt dat het inrichtingenbegrip vervangen dient te worden door het installatiebegrip, bedrijven last hebben van de gebrekkige systematiek van het omgevingsrecht en de overheid is gestart met een fundamentele herbezinning op het omgevingsrecht – het bedrijfsleven zich zal verzetten tegen suboptimale oplossingen.

De discussie overziende stelde dhr. Hamstra dat over een eventuele fundamentele verandering nog wel heel goed nagedacht zou moeten worden, maar dat hij luisterend naar de diverse opvattingen tijdens de workshop een beweging waarnam in de richting van het meer gebruiken van het installatiebegrip en misschien ook het weghalen van een aantal elementen uit het inrichtingbegrip. Daar zijn argumenten voor en daar heeft niemand zich absoluut tegen gekeerd.

Dhr. Biezeveld vond dit een genuanceerde samenvatting; hij benadrukte het onderscheid tussen spanning met Europa en het volledig afschaffen van het inrichtingbegrip. Naar zijn mening is het niet goed dat Nederland krampachtig vasthoudt aan het begrip inrichting voor zaken die in Europees verband installaties worden genoemd, maar is dat nog geen reden om alles via activiteiten te regelen.

## HOOFDSTUK

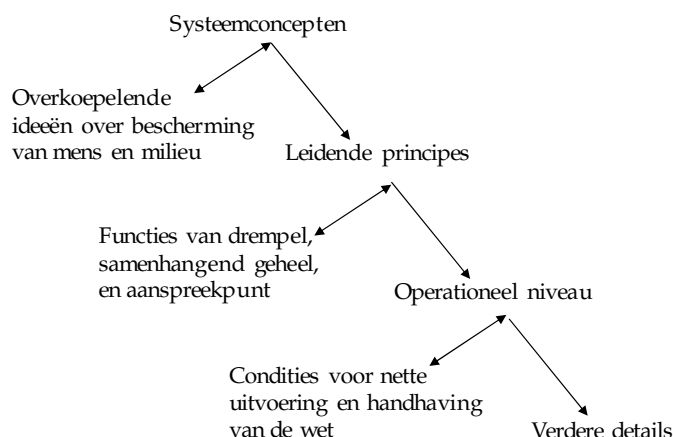
## 5 Conclusies

Op basis van het verzamelde materiaal worden in dit hoofdstuk de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven:

**Vraag 1**

Bij het beantwoorden van de vraag welke knelpunten in de praktijk worden ervaren met het begrip inrichting, moet rekening worden gehouden met de aard van de praktijkervaring. In de gesprekken kwam een onderscheid naar voren tussen geïnterviewden die vooral op operationeel niveau bezig waren met de praktische toepassing van het inrichtingbegrip en geïnterviewden die ook ervaring hadden op strategisch niveau met belangenbehartiging of advisering over sturingsinstrumenten. Dit onderscheid is te verduidelijken met verwijzing naar een hiërarchie van handelingsniveaus, waarbij overkoepelende ideeën een kader vormen dat leidende principes biedt, die weer condities stellen voor concrete operaties in de praktijk (zie figuur 4).

**Figuur 4** Uitsplitsing van de hiërarchie van handelingsniveaus



Operationeel gerichte geïnterviewden die, naar eigen zeggen, erop in waren gesteld het begrip inrichting zo netjes mogelijk toe te passen, vonden dit een lastig begrip, maar zeiden desgevraagd dat ze er over het algemeen wel mee uit de voeten kunnen. Lastig was vooral het grijze gebied dat het moeilijk maakt om te beoordelen of iets een inrichting is en of er sprake is van één inrichting in de zin van de Wm (vanwege ketelhuis, parkeerplaats e.d.). Hoewel geen gekwantificeerd onderzoek is gedaan, werd gesteld dat in een heel groot aantal gevallen geen problemen zijn.

Vanuit de drijvers van inrichtingen werd hierbij aangetekend dat men in de praktijk altijd leert leven met wetgeving, ook als men die liever anders ziet.

De meer strategisch gerichte geïnterviewden hadden vooral kritiek op de functie van het inrichtingbegrip als ordenend principe. De ordening die het begrip inrichting aanbrengt, sluit volgens hen niet aan op datgene wat in de belevingswereld van bedrijven een samenhangend geheel vormt. De meeste problemen werden toegeschreven aan het aspect bindingen, waarbij in het bijzonder de organisatorische bindingen als een vreemd en onbegrijpelijk aspect werden beschouwd. Nadrukkelijk werd melding gemaakt van de ongewenste consequenties hiervan voor de toepassing van cumulatieregels, de IPPC-richtlijn, het omgaan met de BREFs als de inrichting meer dan één installatie kent, en de drempel bij de Europese emissiehandel.

Door de meer strategisch gerichte geïnterviewden werd ook gewezen op de vele grensgevallen en lacunes die ontstaan bij activiteiten die lastig in het juridisch begrip inrichting zijn in te passen, zoals bij infrastructuur nogal eens optreedt. De functie van het begrip inrichting als drempel voor het reguleren van activiteiten werd om twee redenen ontoereikend geacht. Ten eerste omdat activiteiten binnen en buiten de inrichting die het milieu in gelijke mate kunnen belasten, nu verschillend worden behandeld. En ten tweede omdat men door de onduidelijke wetgeving over de begrenzing van een inrichting afhankelijk is van het oordeel van de rechter om te kunnen bepalen of de regels van toepassing zijn.

### ***Vraag 2***

Bij de vraag naar de voor- en nadelen van het hanteren van het begrip inrichting ten opzichte van de alternatieve aangrijpingspunten (installatie en activiteit) of het aanpassen van het begrip inrichting moet eveneens rekening worden gehouden met verschillende opvattingen. Gebleken is dat de overwegingen van de geïnterviewden bij de keuze van een aangrijpingspunt sterk verschilden al naar gelang hun ervaring operationeel of meer strategisch was. De eersten gaven de voorkeur aan het begrip inrichting, de anderen kozen een alternatief.

Belangrijke redenen om het begrip inrichting te behouden waren de bestaande jurisprudentie en de in de praktijk goed werkende aansluiting bij andere wetgeving. Als een belangrijk voordeel van het begrip inrichting werd, in vergelijking met alternatieven, gewezen op de aanwezigheid van een duidelijk aanspreekpunt voor het bevoegd gezag. Overeenkomstig de functie van het begrip inrichting als ordenend principe werd voorts gewezen op de relevantie hiervan voor het reguleren van cumulatiaspecten.

De meer strategisch gerichte geïnterviewden vonden het, om diverse redenen, logischer om een aangrijpingspunt te hebben dat meer aansluit bij de activiteiten die nadelig zijn voor het milieu dan bij een juridisch begrip als inrichting. In grote lijnen kwamen zij uit op een combinatie van activiteit en installatie, waarbij de IPPC-richtlijn doorslaggevend werd geacht. Er werd sterk voor gepleit om één op één aan te sluiten bij de Europese regels.



Voorts werd gesteld dat uit het Activiteitenbesluit veel meer winst voor bedrijven is te halen door ervoor te zorgen dat de regulering van activiteiten wordt losgekoppeld van het begrip inrichting. Dit laatste werd ook logischer geacht vanuit het oogpunt van doelmatige milieubescherming. Hierbij werden punten genoemd die nader aandacht behoeven, zoals de bijdrage die het instrumentarium van de ruimtelijke ordening aan milieubescherming kan bieden in combinatie met het Activiteitenbesluit.

Op basis van de antwoorden van de geïnterviewden is in tabel 4 een overzicht gemaakt van de voornaamste overwegingen bij de keuze van een aangrijpingspunt.

**Tabel 4 Voornaamste overwegingen bij keuze aangrijpingspunten**

Behoud van begrip inrichting	Vervangen door activiteit en installatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag en adviespraktijk op basis van de jurisprudentie.</li> <li>▪ In de praktijk goed werkende aansluiting bij andere wetgeving (bestemmingsplan), behalve qua Europese harmonisatie.</li> <li>▪ Twijfel over integraliteit en ruimtelijk aspect van alternatief begrip.</li> <li>▪ Twijfel over duidelijk aanspreekpunt bij alternatief begrip.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eén op één vertaling van Europese richtlijnen.</li> <li>▪ Eenduidige logica voor een praktijk die is gericht op activiteiten.</li> <li>▪ Goede drempel om milieurelevantie van gevraagde voorzieningen te bepalen.</li> <li>▪ Efficiëntere verhouding tussen zwaarte van regels en milieubelang.</li> <li>▪ Grotere rechtsgelijkheid (geen juridische knip tussen situaties waar regels wel of niet gelden).</li> <li>▪ Wel aandacht nodig voor kwetsbaarheid voor ontoereikende ruimtelijke ordening en voor omgevingstoets.</li> </ul>

### **Vraag 3**

Welk aangrijpingspunt (het begrip inrichting, een aanpassing van het begrip inrichting of een alternatief aangrijpingspunt) zou vanuit de perceptie van het bevoegd gezag en de perceptie van de houder van de inrichting de voorkeur verdienen en waarom?

Gelet op het voorgaande moet geconcludeerd worden dat er bij de geïnterviewden en de aanwezigen tijdens de workshop geen eenstemmigheid was over een bepaalde voorkeur. Wel was er tijdens de workshop een ontwikkeling in de discussie. Het waren vooral argumenten over spanningen met de Europese regelgeving en de economische realiteit die door de aanwezigen als probleem werden erkend. Hoewel er in het begin van de workshop een zekere scepsis was over de noodzaak tot verandering, kwam er na verloop van tijd een beweging in de richting van het meer gebruiken van het installatiebegrip en misschien ook het weghalen van een aantal elementen uit het inrichtingbegrip. Vanuit de internationale bedrijven werd er ook in dit forum voor gepleit om één op één aan te sluiten bij de Europese regels en het begrip inrichting te vervangen door het installatiebegrip.



**Vraag 4**

Welk aangrijpingspunt verdient, gelet op de uitkomsten van het juridische onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek naar de beleving in de praktijk, de voorkeur?

Zoals ook tijdens de workshop werd opgemerkt, dient de wenselijkheid van een eventuele verandering op meer dan één niveau te worden geanalyseerd. In termen van figuur 4 moet niet alleen naar het operationele niveau en de leidende principes worden gekeken, maar ook naar overkoepelende ideeën over de bescherming van mens en milieu. Omdat dit laatste niet op de weg van dit onderzoek lag, is er reden tot voorzichtigheid met het trekken van conclusies. Bij de geïnterviewden en de aanwezigen tijdens de workshop was er overeenstemming over de stelling dat de ideale oplossing niet bestaat en dat sommige situaties die een worsteling inhouden voor regulering op basis van het ene begrip ook met een ander begrip een probleem zullen zijn.

Er zijn uit het verzamelde materiaal wel serieuze argumenten naar voren gekomen. Naast de nieuwe ontwikkelingen op Europees en nationaal niveau die zich vanuit juridisch perspectief hebben voorgedaan, is ook de ontwikkeling van de economische realiteit als een belangrijk punt genoemd. Als ervan wordt uitgegaan dat het de doeltreffendheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van regelgeving dient als die wordt afgestemd op datgene wat niet alleen in de ogen van de overheid maar vooral ook in de ogen van degenen die worden gestuurd, een samenhangend geheel vormt (Biezeveld, 2002, p. 266), dan is de huidige situatie ongewenst. De ordening die het begrip inrichting aanbrengt, sluit volgens de geïnterviewden uit het bedrijfsleven niet aan op datgene wat in de belevingswereld van bedrijven als een samenhangend geheel wordt gezien. Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, werden de meeste problemen toegeschreven aan het aspect bindingen, waarbij in het bijzonder de organisatorische bindingen als een vreemd en onbegrijpelijk aspect werden beschouwd. Nadrukkelijk werd melding gemaakt van de ongewenste consequenties hiervan voor de toepassing van cumulatierregels, de IPPC-richtlijn en de Europese emissiehandel.

In het juridisch onderzoek naar het inrichtingenbegrip is voor de op grond van de Wabo vergunningplichtige bedrijven een overgang naar het begrip installatie voorgesteld. Dat bleek in de context van de Wabo en de Europese regelgeving een goede keuze te zijn. Ook in de workshop was er bij een aantal deelnemers steun voor deze optie.

Daarnaast is in het juridisch onderzoek het alternatief verkend om het begrip inrichting los te laten bij de regulering van niet-vergunningplichtige milieubelastende plaatsgebonden activiteiten. De onderzoekers concludeerden dat met het loslaten van het inrichtingenbegrip bij niet-vergunningplichtige activiteiten knelpunten met betrekking tot het begrip inrichting kunnen worden opgelost en dat er mogelijkheden ontstaan voor integratie van milieuregelgeving. In de Wm zou kunnen worden gekozen voor de milieubelastende activiteit als aangrijpingspunt. Voor deze keuze is nader onderzoek nodig naar mogelijkheden om de integrale beoordeling van samenhangende activiteiten te behouden, zonder

de regeling te gecompliceerd te maken. Ten aanzien van deze optie was er in de workshop meer verschil van mening tussen degenen die het begrip inrichting wilden behouden en degenen die het de moeite waard vonden dit alternatief nader te onderzoeken.



## BIJLAGE 1 Lijst van geïnterviewden en workshopdeelnemers

### ***Geïnterviewden***

Dhr. J.H.G. van den Broek, VNO-NCW  
 Dhr. C. Duyvesteijn, ExxonMobil  
 Mw. H.Y.L. Goddijn Koninklijke Metaalunie  
 Dhr. J. Hörst, provincie Flevoland  
 Dhr. J.J.G. Janssen, provincie Limburg  
 Dhr. W. Kaiser, InfoMil  
 Dhr. J.W. Koops, provincie Utrecht  
 Dhr. G.W. van Luyn, InfoMil  
 Dhr. G. Meis, LTO Noord Glaskracht  
 Mw. W. van Mil, DCMR  
 Dhr. B. Scheffer, Koninklijke Metaalunie  
 Dhr. R. van Slijpe, Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)  
 Dhr. M.T. Taal, InfoMil  
 Mw. Y. Waas, DCMR  
 Dhr. R.A.M. van Woerden, LTO Noord Advies  
 Dhr. G. J. Wyfker Koninklijke Metaalunie

### ***Workshopdeelnemers***

Mw. D. Albers, ministerie van VROM  
 Dhr. E. Alders, FME  
 Dhr. W. van Asselt, gemeente Apeldoorn  
 Dhr. G.A. Biezeveld, Openbaar Ministerie  
 Dhr. J. de Boer, Instituut voor Milieuvraagstukken (VU)  
 Mw. M.N. Boeve, Centrum voor Milieurecht (UvA)  
 Dhr. J.H.G. van den Broek, VNO-NCW  
 Dhr. F.A.G. Groothuijse, Centrum voor Milieurecht (UvA)  
 Dhr. H. Hamstra, provincie Overijssel  
 Dhr. W. Kaiser, InfoMil  
 Dhr. H. Koops, provincie Utrecht  
 Dhr. T. Lavrijsen, ministerie van VROM



## BIJLAGE 2 Vragenlijst

1. Bij welke organisatie bent u werkzaam en welke functie vervult u binnen uw organisatie?
2. Op welke manier heeft u in uw werk met het begrip inrichting te maken? Hoe lang werkt u al met het begrip inrichting? Heeft u in het verleden ook in een andere functie te maken gehad met het begrip inrichting?
3. Het begrip inrichting kan op strategisch en operationeel niveau worden gezien. Strategisch gezien is het een sturingsinstrument dat het mogelijk maakt dingen te regelen. Operationeel gezien is het een juridisch aangrijpingspunt waarbij het erom gaat of iets wel of niet een inrichting is. Met welk niveau heeft u de meeste ervaring?
4. Kunt u in de praktijk uit de voeten met het begrip inrichting? Waarom wel, waarom niet?
5. Kunt u de knelpunten benoemen die binnen uw organisatie worden ervaren met het begrip inrichting (aan de hand van praktijkvoorbeelden)?
6. Kunt u een indicatie geven hoe vaak deze knelpunten zich voordoen?
7. Doen deze knelpunten zich met name voor bij bepaalde activiteiten? Ofwel: zijn de knelpunten met het begrip inrichting toe te schrijven aan bepaalde menselijke bedrijvigheden?
8. (Toon figuur) Elk begrip berust op een aantal aspecten. Deze figuur laat aspecten zien die aan menselijke bedrijvigheid zijn te onderscheiden, en die bepalend zijn om vast te kunnen stellen of deze bedrijvigheid een inrichting is of niet. De aspecten zijn ontleend aan de wet en aan jurisprudentie.  
Zijn er naar uw mening nog andere aspecten die aan het begrip inrichting gekoppeld zouden moeten worden?
9. Niet alle aspecten van het begrip zullen in de praktijk tot problemen leiden; welke aspecten leveren naar uw mening de meeste knelpunten op met het begrip inrichting als aangrijpingspunt voor regulering voor plaatsgebonden milieubelastende activiteiten? Kunt u daarbij ook aangeven in welke gevallen deze knelpunten zich voordoen?
10. Levert de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit en de voornemens om de reikwijdte van het Activiteitenbesluit in de toekomst verder uit te breiden, nieuwe knelpunten op met het begrip inrichting?

11. Verwacht u dat de komst van de Wabo nieuwe knelpunten met het begrip inrichting op zal leveren?
12. Verwacht u dat ontwikkelingen in het Europese recht in de toekomst nieuwe knelpunten opleveren voor het reguleren van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten door middel van het begrip inrichting?
13. Zijn de knelpunten naar uw mening dusdanig groot dat overwogen zou moeten worden om het begrip inrichting aan te passen, dan wel over te stappen op een alternatief aangrijpingspunt?
14. Welke mogelijkheden ziet u ter verbetering van eventuele knelpunten, zou u bijvoorbeeld de betekenis of inhoud van het begrip inrichting willen wijzigen, of het begrip inrichting willen vervangen door een alternatief? (Welke alternatieven komen naar uw mening in aanmerking? Zijn er nog andere mogelijkheden?)
15. Wat ziet u als relevante voor- en nadelen van alternatieven, zoals installatie en activiteit, die aandacht verdienen bij een afweging? (Welke voor- en nadelen voor installatie, welke voor activiteit?)
16. (Toon figuur). Deze figuur is bedoeld om de gedachten over evaluatiecriteria te bepalen. Als u terugdenkt aan de door u genoemde punten, welke algemenere evaluatiecriteria zijn dan van belang voor een afweging? Wat voor randvoorwaarden moeten eventueel in aanmerking worden genomen?
17. Wat zou alles overwegende uw voorkeur zijn en wat zijn dan doorslaggevende argumenten?
18. Heeft u verder nog opmerkingen die voor dit onderzoek van belang zijn?

## BIJLAGE 3 Samenvatting van het juridisch onderzoek

Pagina's 7-9 uit:

*Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen*

Mw. mr. M.N. Boeve

Dhr. mr. F.A.G. Groothuijse

m.m.v. Mw. mr. N.A.M. Priems

Het begrip inrichting is sinds lange tijd een belangrijk aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten in de Wm. In de loop der tijd zijn door de verdere uitbouw van de Wm nieuwe aangrijpingspunten (zoals handelingen met stoffen en producten) in beeld gekomen. De Wm heeft een ruime reikwijdte en ziet niet alleen, zoals voorheen de Hinderwet, op de regulering van de milieubelasting door inrichtingen.

In eerdere onderzoeken is geconcludeerd dat het begrip inrichting als aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten niet hoeft te worden verlaten. Sinds deze onderzoeken (2002 en 2005) hebben zich, vooral, in de wetgeving belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Zo heeft een wijziging in de systematiek van de Wm plaatsgevonden waarbij niet langer het uitgangspunt is dat een inrichting vergunningplichtig is, tenzij een algemene regel van toepassing is. Thans valt een inrichting uitsluitend onder de werking van algemene regels (het Activiteitenbesluit), tenzij deze is uitgezonderd. Ook staan wijzigingen op stapel die voortvloeien uit nieuwe ontwikkelingen, zoals de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een wijziging van het Activiteitenbesluit en nieuwe Europese regelgeving in het bijzonder de herziening van de IPPC-richtlijn.

In dit rapport is onderzocht op welke wijze het aangrijpingspunt voor de regulering van plaatsgebonden milieubelastende activiteiten het beste vorm kan krijgen gelet op ontwikkelingen in de jurisprudentie, de ontwikkelingen met betrekking tot het Activiteitenbesluit, de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en nieuwe Europese regelgeving. Hiertoe zijn de knelpunten met betrekking tot het begrip inrichting in de huidige wetgeving en jurisprudentie beschreven en zijn de toekomstige ontwikkelingen in relatie tot het begrip inrichting geanalyseerd. Vervolgens zijn aan de hand van toetsingscriteria alternatieve aangrijpingspunten onderzocht.

Ten aanzien van het inrichtingenbegrip zijn verschillende knelpunten gesignaleerd. Ook zijn kansen (vooral in de toekomstige ontwikkelingen) naar voren gekomen.

### **A. Jurisprudentie**

- Op voorhand is niet altijd duidelijk of een bepaalde activiteit onder het inrichtingenbegrip valt. De rechter toetst in het concrete geval of een bepaalde



activiteit onder het begrip inrichting valt. Dit levert rechtsonzekerheid op. Ook met betrekking tot de vraag of sprake is van één inrichting in de zin van art. 1.1 lid 4 Wm is sprake van rechtsonzekerheid.

- Ten gevolge van deze rechtsonzekerheid ten aanzien van het begrip inrichting, worden milieubelastende activiteiten niet gereguleerd, terwijl deze wel milieubelastend kunnen zijn. Om deze activiteiten dan toch te kunnen reguleren zal daarvoor ad-hoc een wettelijke basis moeten worden gecreëerd.
- Een ander belangrijk knelpunt is de beperkte flexibiliteit met betrekking tot het begrip één inrichting als bedoeld in art. 1.1 lid 4 Wm.

### ***B. Systematiek Wm***

- Het systeem van de Wm met betrekking tot het begrip inrichting staat op gespannen voet met het uitgangspunt van transparantie van regelgeving; onder meer gelet op de verschillende inrichtingenbegrippen die in de Wm worden gehanteerd. Het begrip inrichting vormt een beperking van het begrip 'milieu', waardoor er naast het begrip inrichting andere aangrijpingspunten nodig zijn voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Dit leidt tot een versnipperde en weinig transparante regulering van milieubelastende activiteiten. Het inrichtingenbegrip vormt daarmee tevens een belemmering voor de gewenste integratie van milieuregelgeving.

### ***C. Europees recht***

- De IPPC-richtlijn, het Richtlijnvoorstel industriële emissies en de Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten lijken niet te noodzaken tot het hanteren van een ander aangrijpingspunt (installatie) voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Mogelijk dat het feit dat landerijen niet tot inrichting worden gerekend een probleem zou kunnen opleveren.
- De huidige IPPC-richtlijn biedt meer flexibiliteit dan de Wm. De IPPC-richtlijn laat toe dat een vergunning ook ziet op een deel van de installatie. Ingevolge de Wm is dit niet mogelijk. Het Richtlijnvoorstel industriële emissies biedt nog meer flexibiliteit, aangezien een vergunning op meerdere installaties en delen van installaties betrekking kan hebben die door dezelfde exploitant op dezelfde of verschillende locaties worden geëxploiteerd. De uiteindelijke tekst van de richtlijn zal op dit punt evenwel moeten worden afgewacht. Het politiek akkoord van de Raad bevat deze extra flexibiliteit namelijk niet.

### ***D. Wabo***

- In gevallen waarbij sprake is van de oprichting of verandering van een inrichting wordt de reikwijdte van de omgevingsvergunning bepaald door de begrenzing van het begrip (één) inrichting. Voor alle activiteiten die onlosmakelijk met het oprichten of veranderen van een inrichting samenhangen kunnen ingevolge art. 2.7 Wabo geen deelvergunningen worden aangevraagd.

In dit rapport zijn alternatieve aangrijpingspunten voor de regulering van plaatsgebonden milieubelastende activiteiten verkend, waarbij deze knelpunten zoveel mogelijk worden weggenomen en de kansen die de nieuwe ontwikkelingen op wetgevingsgebied bieden zoveel mogelijk worden benut. Daarmee wordt beoogd handvatten te bieden voor de verdere discussie over de keuze voor een aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten in het licht van de nieuwe

ontwikkelingen. Centraal in de verkenning naar nieuwe aangrijpingspunten staat het onderscheid tussen vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten. Door de overheveling van vergunningplichtige inrichtingen naar de Wabo worden de Europeesrechtelijke vereisten grotendeels naar de Wabo overgeheveld. Dit zou de weg vrij kunnen maken voor het loslaten van het begrip inrichting als aangrijpingspunt voor niet-vergunningplichtige activiteiten.

### ***Niet-vergunningplichtige inrichtingen***

Bij de niet-vergunningplichtige milieubelastende plaatsgebonden activiteiten kan er voor worden gekozen het begrip inrichting los te laten. Hierdoor kunnen de geconstateerde knelpunten met betrekking tot het begrip inrichting worden opgelost. Bovendien ontstaan er mogelijkheden voor integratie van milieuregelgeving die niet het begrip inrichting als aangrijpingspunt heeft. In hoeverre integratie van regelgeving mogelijk en/of wenselijk is zal nader moeten worden onderzocht. Aan het loslaten van het inrichtingenbegrip zitten echter juridische haken en ogen. Een belangrijk nadeel van de vervanging van het begrip inrichting door milieubelastende activiteit is dat de milieugevolgen minder makkelijk in samenhang kunnen worden gereguleerd. In het rapport worden hiervoor verschillende oplossingen aangedragen. Nader onderzocht zal moeten worden in hoeverre de voorgestelde oplossingen aan dit probleem tegemoet komen.

### ***Vergunningplichtige inrichtingen***

Bij de regulering van vergunningplichtige plaatsgebonden milieubelastende activiteiten in de Wabo verdient het de voorkeur te kiezen voor het begrip 'installatie' boven het hanteren van het inrichtingenbegrip. De keuze voor het begrip installatie heeft als voordeel dat één uniform (Europees) aangrijpingspunt wordt gehanteerd en voor interpretatievraagstukken kan worden aangesloten bij de interpretatie van het Hof van Justitie, andere lidstaten en de Implementation Guide. Daarnaast kan door de keuze voor het installatiebegrip ook in het nationale recht gebruik worden gemaakt van de flexibiliteit die de IPPC-richtlijn en het Richtlijnvoorstel industriële emissies bieden voor de regulering van installaties. Een ander voordeel is dat alleen het begrip installatie uitleg behoeft, terwijl nu zowel het begrip gpbv-installatie als het begrip inrichting moeten worden uitgelegd. Dat neemt niet weg dat ook het begrip installatie nog interpretatievragen oproept.



## BIJLAGE 4 Literatuurlijst

### **Barsalou (1992)**

L.W. Barsalou, Frames, concepts, and conceptual fields. In A. Lehrer & E. F. Kittay (Eds.), *Frames, fields, and contrasts: New essays in semantic and lexical organization*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1992, p. 21-74.

### **Biezeveld (2002)**

G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002.

### **De Boer, Wardekker en Van der Sluijs (2010)**

J. de Boer, J.A. Wardekker, and J.P. van der Sluijs, Frame-based guide to situated decision-making on climate change. *Global Environmental Change*, 2010, doi: 10.1016/j.gloenvcha.2010.03.003

### **Boeve en Groothuijse (2009)**

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen. *STEM-publicatie 2009/1*, 2009

### **Hoffmann (2005)**

M.H.G. Hoffmann, Logical argument mapping: A method for overcoming cognitive problems of conflict management. *International Journal of Conflict Management*, 2005, 16, 304-334.

### **Kralingen (1995)**

R.W.V. Kralingen, *Frame-based conceptual models of statute law*. The Hague: Kluwer Law International. Computer/Law Series No. 16, 1995.

### **Lakoff (1987)**

G. Lakoff, *Women, fire, and dangerous things: What categories reveal about the mind*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1987.

### **Van 't Lam, Jurgens en Michiels (2002)**

V.M.Y. van 't Lam, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, *Het begrip 'inrichting' in de Wet milieubeheer. Een onderzoek naar het begrip 'inrichting' als aangrijpingspunt voor milieuregelgeving*. Den Haag 2002.



## COLOFON

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

29 juni 2010

Auteur(s):

Dhr. dr. J. de Boer

m.m.v:

Mw. mr. M.N. Boeve

Dhr. mr. F.A.G. Groothuijse

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

Dhr. drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 4457 549

[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

